

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

RELAÇÕES ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO
NAS REFORMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL, NA
ARGENTINA E NO MÉXICO (1990-2010)

Marcelo Lúcio Ottoni de Castro

Tese apresentada à Faculdade de Educação
da Universidade de Brasília (UnB) como
requisito parcial à obtenção do título de
Doutor.

Orientador: Prof. Dr. Celio da Cunha

Brasília, outubro de 2013

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO – PPGE
DOUTORADO EM POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO DA EDUCAÇÃO

RELAÇÕES ENTRE O LEGISLATIVO E O EXECUTIVO NAS
REFORMAS EDUCACIONAIS NO BRASIL, NA ARGENTINA E NO
MÉXICO (1990-2010)

Marcelo Lúcio Ottoni de Castro

Banca examinadora:

PROF. DR. CELIO DA CUNHA – PRESIDENTE
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROF. DR. ANTÔNIO JOSÉ BARBOSA
DEPARTAMENTO DE HISTÓRIA – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROF. DR. REMI CASTIONI
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROF. DR. DENILSON BANDEIRA COÊLHO
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

PROF. DR. LUIZ SÍVERES
UNIVERSIDADE CATÓLICA DE BRASÍLIA

PROF. DR. BERNARDO KIPNIS (suplente)
FACULDADE DE EDUCAÇÃO – UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA

À Ise, ao Rafa e ao Fik.

Ao Eric, ao Marc e ao Emmanuel.

Ao Hugo.

AGRADECIMENTOS

De forma especial, agradeço ao Professor Célio da Cunha, por seu apoio sempre inteligente e perspicaz ao longo dessa jornada de quase quatro anos. Não poderia ter tido orientador mais adequado. Sua recusa de dogmatismo e consequente abertura às diversas linhas de pensamento constituem um estímulo ao debate e à pesquisa.

Agradeço aos professores da Universidade de Brasília com quem tive a oportunidade de conviver durante esse período.

Sinto-me no dever de destacar e também apresentar meus agradecimentos especiais aos Professores Denilson Bandeira Coêlho, de quem recebi contribuições valiosas em momentos cruciais da pesquisa; Bernardo Kipnis, que constitui outro elegante desafiador dos dogmatismos e adepto da busca de argumentos sólidos e coerentes na fundamentação da atividade científica; e Remi Castioni, pelas relevantes sugestões feitas no exame de qualificação.

Naturalmente, fico grato aos colegas do curso com quem tive a oportunidade de fazer trabalhos, trocar ideias e conversar fiado.

Agradeço aos diversos profissionais, nos Congressos do Brasil, da Argentina e do México que receberam meus pedidos e, de alguma forma, ajudaram-me na pesquisa. Registro, também em nome dos demais, o *Mtro.* Paulo Alberto Carrillo Torres, secretário técnico da *Comisión de Educación Pública y Servicios Educativos*, da Câmara de Deputados do México.

Fica registrado também meu agradecimento aos parlamentares que me concederam entrevista. Não posso deixar de citar a simpatia da senadora María Teresa Ortuño Gurza, em nosso encontro no antigo Senado do centro histórico da Cidade do México.

Aos colegas de trabalho agradeço pelas incontáveis trocas de ideias e informações e pelos inestimáveis anos de convivência e apoio mútuo. É muito bom ter ao lado grandes profissionais e pessoas tão íntegras como a Tatiana Britto, o Fernando Mariano, o João Monlevade, o José Edmar de Queiroz, a Regina Siqueira e tantos outros que não cito aqui para não estender demais os agradecimentos. À Tatiana agradeço demais a gentileza de ter lido o trabalho e feito preciosas observações e correções.

Agradeço aos familiares e amigos que, ao longo do estudo, tiveram a gentileza de perguntar como ia a tese. À Tereza Cristina agradeço a paciência de ouvir meus relatos sobre o desenvolvimento da pesquisa e opinar sobre assunto tão distante. Em especial, manifesto minha estima ao grande amigo Hugo Felix, que, alegremente, acompanhou de perto as idas e vindas do trabalho.

Aos meus queridos filhotes, Ana Luísa (Ise), Rafael (Rafa) e Felipe (Fik), a quem também dedico esta pesquisa, agradeço por fazerem a minha existência mais feliz. Que bom lembrar que pouco me privei da companhia desses amados danadinhos durante a elaboração do trabalho!

Meus agradecimentos também aos cidadãos brasileiros, cujos recursos financiam a universidade que produziu mais esta tese.

RESUMO

A tese tem como objeto as reformas educacionais ocorridas entre os anos de 1990 e 2010, no Brasil, na Argentina e no México, sob a perspectiva das relações entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo. Seu propósito norteador é o de identificar o papel dos parlamentos nacionais na elaboração das novas políticas públicas para o setor no período. O ponto de partida do estudo consiste no reconhecimento de que essas reformas fazem parte de um complexo processo de mudanças institucionais decorrentes de transformações nos mais diversos campos da vida social intensificadas no final do século XX, no bojo do fenômeno frequentemente denominado de globalização. Na América Latina, a busca de novos caminhos para os sistemas de educação nacionais teve a particularidade do desenvolvimento de um amplo consenso social sobre a necessidade de democratizar o acesso ao ensino, de forma geral, bem como de combater as deficiências de sua qualidade, identificadas principalmente nas primeiras etapas da oferta do setor público.

Para analisar o objeto do estudo, conferiu-se especial atenção à trajetória histórica da educação nos três países, com os propósitos de destacar os aspectos mais relevantes, específicos e compartilhados, que moldaram seus sistemas nacionais de ensino e de obter uma melhor compreensão dos rumos das políticas públicas adotadas nas reformas educacionais do período indicado. Dessa forma, o neoinstitucionalismo histórico e a análise histórica comparada constituíram as vertentes teóricas mais apropriadas para a valorização dos elementos contextuais no estudo dos três casos. A referência à teoria da escolha racional procurou contrabalançar os elementos contextuais, ao enfatizar a relevância do agenciamento no âmbito institucional e nas mudanças sociais. Metodologicamente, a pesquisa direcionou-se para uma abordagem de natureza qualitativa, mediante a análise do processo legislativo.

As novas políticas educacionais foram instituídas nos três países de forma *top down*, embora tenham contado com a participação social em algumas circunstâncias. Elas enfatizaram aspectos gerenciais e envolveram mudanças constitucionais e legais. Não houve rupturas significativas no curso das reformas durante o período estudado, embora no Brasil e na Argentina tenha sido identificado um redirecionamento de algumas políticas com o advento dos governos Lula e Kirchner, respectivamente. No que se refere aos temas educacionais que demandaram mudança da ordem legal e constitucional, a pesquisa revelou, nos três países, um Poder Legislativo atuante, embora com oscilações. A ação mais destacada nesse sentido consistiu na modificação de propostas nascidas no Poder Executivo ou por ele apoiadas. Nesse processo, muitos acordos foram firmados, apesar das por vezes marcantes divergências entre governistas e a oposição. Em meio a debates de forte tom ideológico e a posturas que revelavam a racionalidade da maioria das decisões tomadas, os três parlamentos aprovaram diversas proposições sobre temas educacionais, apresentando-se como corresponsáveis pelas reformas ocorridas no período.

Palavras-chave: poder legislativo; poder executivo; política; educação; reforma educacional; políticas públicas; Brasil; Argentina; México; América Latina.

ABSTRACT

The research focuses on the educational reforms that took place between 1990 and 2010 in Brazil, Argentina and Mexico, from the perspective of the relationship between the Executive and the Legislative. Its guiding purpose is to identify the role of national parliaments in the development of new public policies for the sector. The starting point of the study is the recognition that these reforms are part of a complex process of institutional changes resulting from transformations in almost all fields of social life intensified in the late twentieth century, in the midst of the phenomenon often termed globalization. In Latin America, the search for new paths to national education systems had the particularity of a broad social consensus on the need to democratize access to education in general, as well as to overcome the shortcomings of its quality, identified especially in the initial years of the public school systems.

To examine the object of study, special attention is given to the historical development of education in the three countries, with the purpose of highlighting the specific and shared key aspects that shaped their national education systems, and to obtain a better understanding of the educational policies adopted in the selected period. Thus, historical institutionalism and the comparative historical analysis proved to be the most appropriate theoretical approaches for the weighting of contextual elements in the study of the three cases. A reference to rational choice theory sought to counterbalance the contextual elements and to emphasize the importance of agency in institutional and social change. Methodologically, the research is guided by a qualitative approach, through the analysis of the legislative process.

The educational reforms were established by means of “top down” policies in the three countries, despite social participation in some circumstances. They emphasized managerial aspects and demanded constitutional and legal changes. There were no significant disruptions in the course of the reforms along the selected period, although in Brazil and in Argentina a reorientation of some policies has been identified with the advent of Lula’s and Kirchner’s administration, respectively. With regard to educational issues which required legal and constitutional changes, the survey revealed in the three countries an active legislative branch, albeit with oscillations. The most notable action in this direction consisted in modifying proposals initiated by the executive branch or supported by it. In this process, many agreements have been made, despite the occasionally striking differences between pro-government and opposition forces. Amid discussions of strong ideological tone and behaviors that proved the rationality of most decisions made, the three parliaments adopted several propositions about educational issues, highlighting their role as jointly responsible for the reforms of the period.

Keywords: legislative power; executive power; politics; education; educational reform; public policy; Brazil; Argentina; Mexico; Latin America.

SIGLAS PARTIDÁRIAS*

Brasil

ARENA	Aliança renovadora Nacional
DEM	Democratas
PCdoB	Partido Comunista do Brasil
PDS	Partido Democrático Social
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PFL	Partido da Frente Liberal
PL	Partido Liberal
PMDB	Partido do Movimento Democrático Brasileiro
PPB	Partido Progressista Brasileiro
PPR	Partido Progressista Renovador
PPS	Partido Popular Socialista
PSB	Partido Socialista Brasileiro
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PSOL	Partido Socialismo e Liberdade
PT	Partido dos Trabalhadores
PTB	Partido Trabalhista Brasileiro
UDN	União Democrática Nacional

Argentina

AFN	<i>Alianza Frente Nuevo</i>
ARI	<i>Afirmación para una República Igualitaria</i>
CPC	<i>Compromiso para el Cambio</i>
CR	<i>Cruzada Renovadora (San Juan)</i>
FR	<i>Fuerza Republicana (Tucumán)</i>
FREPASO	<i>Frente País Solidario</i>
MPN	<i>Movimiento Popular Neuquino</i>
PDP	<i>Partido Demócrata Progresista</i>
PJ	<i>Partido Justicialista</i>
PJ-FV	<i>Partido Justicialista – Frente para la Victoria</i>
PLCO	<i>Partido Liberal de Corrientes</i>
PRO	<i>Propuesta Republicana</i>
PS	<i>Partido Socialista</i>
UCEDE	<i>Unión del Centro Democrático</i>
UCR	<i>Unión Cívica Radical</i>

México

PAN	<i>Partido Acción Nacional</i>
PANAL	<i>Partido Nueva Alianza</i>
PARM	<i>Partido Auténtico de la Revolución Mexicana</i>
PFCRN	<i>Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional</i>
PNR	<i>Partido Nacional Revolucionario</i>
PPS	<i>Partido Popular Socialista</i>
PRD	<i>Partido de la Revolución Democrática</i>
PRI	<i>Partido Revolucionario Institucional</i>
PRM	<i>Partido de la Revolución Mexicana</i>
PT	<i>Partido del Trabajo</i>
PVEM	<i>Partido Verde Ecologista de México</i>

* Partidos mencionados na pesquisa.

DEMAIS SIGLAS E ACRÔNIMOS*

AHC	Análise Histórica Comparada
ANMEB	<i>Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica</i>
ANUIES	<i>Asociación Nacional de Universidades e Institutos de Educación Superior (México)</i>
CABA	<i>Ciudad Autónoma de Buenos Aires</i>
CCJ	Comissão de Constituição e Justiça (Senado)
CCJC	Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Câmara dos Deputados)
CCJR	Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (Câmara dos Deputados)
CIAC	Centro Integrado de Atenção à Criança e ao Adolescente
CNTE	Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação
CONSED	Conselho Nacional de Secretários de Educação
CTERA	<i>Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina</i>
DNU	<i>decreto de necesidad y urgência</i>
EGB	<i>educación general básica (Argentina)</i>
ENEM	Exame Nacional do Ensino Médio
EZLN	<i>Ejército Zapatista de Liberación Nacional</i>
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil (originalmente, Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior)
FMI	Fundo Monetário Internacional
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FONID	<i>Fondo Nacional de Incentivo Docente</i>
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
FUNDEF	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IH	Institucionalismo Histórico
INEE	<i>Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (México)</i>
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LEN	<i>Ley de Educación Nacional (Argentina)</i>
LETP	<i>Ley de Educación Técnico Profesional (Argentina)</i>
LF	<i>Ley de Financiamiento Educativo (Argentina)</i>
LFE	<i>Ley Federal de Educación (Argentina)</i>
LFE	<i>Ley de Educación Superior (Argentina)</i>
LGE	<i>Ley General de Educación (México)</i>
MEC	Ministério da Educação
MP	medida provisória
NAFTA	Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (do inglês: <i>North American Free Trade Agreement</i>)
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PROUNI	Programa Universidade para Todos
PSPN	Piso Salarial Profissional Nacional
SEP	<i>Secretaría de Educación Pública (México)</i>
SNTE	<i>Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación</i>
TER	Teoria da Escolha Racional
UNDIME	União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação

* Utilizados mais de uma vez, sem referência documental ou bibliográfica.

SUMÁRIO

1. Contexto geral e delimitação	01
1.1. Mudanças globais	01
1.2. O contexto latino-americano	05
1.3. Reformas educacionais na América Latina (1990-2010)	11
1.4. Delimitação do objeto de estudo	16
2. Marcos teóricos e metodológicos	21
2.1. Considerações introdutórias	21
2.2. A conveniência da abertura teórica: o Estado como objeto de análise	22
2.3. Dimensão temporal e o institucionalismo histórico (IH)	26
2.4. A Análise Histórica Comparada (AHC) e o estudo de poucos casos	37
2.5. A Teoria da Escolha Racional (TER) e os estudos legislativos	43
2.6. Limites da TER e a convergência teórica no neoinstitucionalismo	46
2.7. O modelo de múltiplos fluxos	57
2.8. Metodologia de pesquisa	60
3. A dinâmica política e a educação: contexto histórico	63
3.1. Brasil	63
3.2. Argentina	85
3.3. México	104
4. Relações entre Executivo e Legislativo	121
5. Brasil, Argentina e México: panorama no início dos anos 1990	135
6. Executivo e Legislativo nas reformas educacionais: Brasil	149
6.1. Os passos iniciais: governos Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994)	149
6.2. Entre as reformas e o equilíbrio fiscal: os anos FHC (1995-2002)	153
6.3. Entre a continuidade e a mudança: a era Lula (2003-2010)	172
7. Executivo e Legislativo nas reformas educacionais: Argentina	196
7.1. Converter a educação: a era Menem (1989-1999)	196
7.2. Da crise institucional à era kirchnerista (1999-2010)	220
8. Executivo e Legislativo nas reformas educacionais: México	238
8.1. O ocaso da hegemonia do PRI (1990-2000)	238
8.2. A <i>alternancia</i> (2000-2012): Fox e Calderón	256
9. Balanço comparativo	270
10. Considerações finais	283
Fontes documentais	291
Referências bibliográficas	293

LISTA DE QUADROS

- Quadro 1.** Renda *per capita* em relação ao PIB – 1980/1990 (em dólar Geary-Khamis, 1990): p. 135.
- Quadro 2.** Brasil, Argentina e México – Concentração de renda – 1990 (em %): p. 136.
- Quadro 3.** Brasil, Argentina e México – Disposições constitucionais sobre a competência do Legislativo Federal em matéria educacional (1990): p. 138.
- Quadro 4.** Brasil, Argentina e México – Analfabetismo – 15 anos ou mais – 1990: p. 141.
- Quadro 5.** Brasil, Argentina e México – Indicadores de escolarização (em %): p. 142.
- Quadro 6.** Brasil, Argentina e México – Índices de escolaridade – população com 25 anos ou mais (em %): p. 142.
- Quadro 7.** Brasil – Matrículas por dependência administrativa – 1991: p. 146.
- Quadro 8.** Argentina – Matrículas por dependência administrativa: p. 146.
- Quadro 9.** Argentina – Matrículas na educação superior – 1991: p. 146.
- Quadro 10.** México – Matrículas por dependência administrativa – 1991/1992: p. 146.
- Quadro 11.** México – Matrículas na educação superior – 1991/1992: p. 147.
- Quadro 12.** Leis de alteração da LDB (até 2010): p. 157.
- Quadro 13.** Brasil, Argentina e México – Fases e linhas predominantes das políticas nacionais de educação (1990-2010): p. 271.

1. CONTEXTO GERAL E DELIMITAÇÃO

1.1. Mudanças globais

As décadas finais do século XX marcaram o início de um período de profundas transformações em escala mundial. No cenário geopolítico, o fim do conflito bipolar, com a emergência dos Estados Unidos como única potência, logo revelou a existência de uma realidade mais complexa, com a persistência ou aparecimento de conflitos regionais de difícil solução, a consolidação do bloco europeu, o estrondoso crescimento da China, seguido pelo de outras potências medianas, o renascimento das ambições russas e a nova dimensão assumida pelo terrorismo. No entanto, para além dessas mudanças de peso, outras transformações mais profundas estavam em curso.

Com efeito, alguns acontecimentos bem marcantes – cancelamento pelos Estados Unidos, em 1971, da conversibilidade direta do dólar em ouro, devido à demanda crescente pelo metal; a tendência inflacionária do início da década de 1970; e a crise do petróleo de 1973 – evidenciaram a existência de uma reconfiguração econômica, social e política em escala mundial. De fato, essas mudanças representaram uma nova etapa de um processo de longa duração, que remonta ao século XVI, de integração de mercados em escala mundial, e de consequente intensificação de trocas, aproximações e choques interculturais. Etapas anteriores desse processo – capitaneado pela economia, mas com efeitos em todos os aspectos da estrutura social – receberam de estudiosos do fenômeno, muitas vezes *a posteriori*, denominações como capitalismo comercial, colonialismo, capitalismo industrial e imperialismo. As transformações mais recentes vieram a receber o epíteto de globalização.¹

Um dos traços distintivos das mudanças das últimas décadas repousa nos impactos gerados pela rapidez dos avanços científicos e tecnológicos. Aplicados à produção de bens e serviços, eles têm apresentado aspectos contraditórios: de um lado, intensificaram os processos de automação, contribuindo para a elevação dos níveis de desemprego nas economias mais avançadas. Do outro, permitiram alongar o ciclo da vida humana, bem como tornaram disponíveis, a parcelas cada vez maiores da

¹ A literatura sobre o tema é vasta e heterogênea. Entre as mais sofisticadas, merece destaque a obra de Castells, particularmente o vol. 1 de “A sociedade em rede”, com sua tese sobre o novo modelo de desenvolvimento, o informacional, fundamentado na “capacidade de gerar, processar e aplicar de forma eficiente a informação baseada em conhecimentos” (2003, p. 119). Mais objetivo, mas não menos analítico, é a obra de Hobsbawm (1995). Os dois trabalhos revelam formidável capacidade de articular as mudanças em curso nos mais variados aspectos da vida social.

população mundial, o acesso a novos produtos industriais. Além disso, encurtaram as distâncias, mediante a criação de novos e mais rápidos meios de comunicação e transporte.

No plano econômico, além do impacto do desenvolvimento científico e tecnológico na produção, sobressai-se nesse processo o gigantesco crescimento das trocas comerciais e da movimentação de capitais, em um contexto de forte competitividade entre empresas, países e blocos econômicos. Um dos traços mais marcantes dessa nova estrutura consiste na formação, sobremaneira nos países mais desenvolvidos, de conglomerados de fundos de pensão e de investimentos que privilegiam a liquidez e resultados de curto prazo, que são cobrados mediante persistente avaliação do desempenho das empresas pelo mercado e pelos investidores. Desse modo, diversos analistas referem-se à existência de um novo modelo de acumulação, no qual o lado financeiro se sobrepõe ao produtivo. Para os países com pouca poupança interna, estrutura produtiva mais frágil e desequilíbrios macroeconômicos (ao menos sob o prisma dos investidores), a vulnerabilidade ao fluxo de capitais tornou-se um dos grandes desafios dos seus governos. Assim, não é de se estranhar que o processo de globalização, embora venha trazendo o aumento geral da riqueza mundial, também tenha gerado concentração de renda e aumento das desigualdades entre os países mais e menos desenvolvidos.²

O papel do Estado, no processo de globalização, tem sido objeto de debates. De um lado, sustenta-se ter ocorrido uma perda relativa de seu poder ante o fortalecimento do mercado e de instituições transnacionais. Bauman (1999, p. 72-74), por exemplo, sentenciou a “*morte da soberania do Estado*”, em decorrência do enfraquecimento do tripé militar, econômico e cultural que o sustentava. O tripé econômico seria o mais afetado. Diante da livre movimentação do capital e das finanças, “o Estado não deve tocar em coisa alguma relacionada à vida econômica:

² Conforme acentuou Tilly (2006), durante milênios as desigualdades entre os homens se baseavam na terra e apenas recentemente o controle sobre o conhecimento técnico-científico se tornou a principal base da desigualdade. Uma distribuição mais equitativa desse saber, ainda que modesta, “exigiria grandes mudanças nos modos pelos quais pesquisadores, universidades, governos, organizações sem fins lucrativos e empresas redistribuem o conhecimento e os meios de produzi-lo” (p. 60). Tilly é pessimista quanto à possibilidade de mudanças significativas no quadro atual, uma vez que os “beneficiários do conhecimento desigual têm, no curto prazo, muito a perder se ocorrer uma ampla reorganização do controle sobre a produção, a difusão e a aplicação do conhecimento técnico-científico (...) e não sacrificarão facilmente suas vantagens” (p. 61). Sander (2000) enfatizou o papel de que a educação se reveste, no contexto latino-americano, para preencher sua histórica lacuna do conhecimento e, por conseguinte, promover o desenvolvimento científico e tecnológico e mesmo diversas formas de bem-estar social.

qualquer tentativa nesse sentido enfrentaria imediata e furiosa punição dos mercados mundiais” (p. 74). Mais comedido, Ianni (1999, p. 41) avaliou que o Estado-nação foi redefinido e debilitou-se, ao perder “algumas” de suas prerrogativas, parte das quais “aparecem nas decisões e atividades de empresas multinacionais e organizações multilaterais”. Do outro lado, destaca-se a função histórica do Estado no desenvolvimento capitalista, que teria apenas se transformado na etapa atual. Conforme destacou Vilas (2005), ainda que os Estados tenham passado a interagir e negociar de forma inusitada com outros atores poderosos, limitando sua tradicional capacidade regulatória, não deve ser menosprezado seu papel como importante agente da própria globalização e suas prerrogativas na adoção de medidas para atenuar os efeitos sociais decorrentes desse processo de mudanças.

Se o novo papel do Estado na era globalizada suscita controvérsias, é evidente a realidade de que, ao longo da década de 1980, fortaleceu-se, a ponto de tornar-se hegemônica em alguns meios, a visão analítica e política de que o Estado, da forma como se encontrava estruturado na maioria dos países, constituía-se em um entrave ao desenvolvimento das forças produtivas e, por conseguinte, precisava ser reformado. Dito sob outro enfoque: a configuração do Estado tornara-se um obstáculo ao processo de acumulação. Na adaptação a essas transformações, as políticas econômicas adotadas pela maior parte dos países abandonaram os postulados nekeynesianos em favor de princípios neoliberais. A estagnação ou redução do ritmo de crescimento das economias nacionais e a tendência de aumento da inflação ao final da década de 1970 foram atribuídas a uma excessiva regulamentação do Estado sobre as atividades econômicas e as relações sociais. A alteração desse quadro deveria fundamentar-se em um modelo de organização econômica centrado no investimento privado. Para tanto, as políticas econômicas direcionaram-se para a desregulamentação do mercado e para o equilíbrio fiscal, principalmente por meio de privatizações de empresas públicas e do ataque aos benefícios sociais – onde existiam – conquistados pelos trabalhadores nos anos de crescimento econômico e de ameaça do “perigo vermelho”. Essa nova orientação, que viria a ser consagrada em 1989 sob a denominação de Consenso do Washington, difundiu-se a partir de sua adoção pelos governos conservadores de Reagan (malgrado seu nekeynesianismo militar) e Thatcher, embora seus princípios já tivessem sido amplamente testados no Chile de Pinochet alguns anos antes. O sucesso das novas políticas para a retomada do crescimento nos Estados Unidos e na Inglaterra e sua adoção por organismos

multilaterais financeiros, particularmente o Fundo Monetário Internacional (FMI), fortaleceram a concepção, entre investidores e lideranças políticas, de que a aplicação da receita neoliberal era inexorável, em especial para aqueles países – ou, com mais precisão, mercados – com modelos de desenvolvimento marcados por forte intervenção estatal.

Esse conjunto de mudanças tem tido, naturalmente, impacto diferenciado entre regiões, países e setores sociais.³ Os países da África subsaariana, por exemplo, menos preparados para a competição internacional, ficaram, em grande parte, marginalizados nesse processo, o que significou, para considerável parcela de suas populações, a manutenção dos mais baixos níveis de desenvolvimento humano do planeta, com persistência de antigas epidemias e o surgimento de novas – em caráter mais intenso do que em qualquer outro continente –, períodos de fomes endêmicas em algumas regiões, proliferação de conflitos armados, golpes de Estado, regimes ditatoriais e até genocídios (Ruanda e Sudão).

Nos países industrializados, os desafios mais importantes têm residido no esforço para manter a competitividade de suas economias. Assim, ao mesmo tempo em que têm se esforçado em favor da criação de tratados e acordos bi e multilaterais, esses países promovem reformas macroeconômicas, frequentemente de inspiração neoliberal – no caso europeu ocidental, sem abandonar o protecionismo econômico, particularmente seus elevados subsídios agrícolas. Por sua vez, suas empresas, cada vez mais transnacionalizadas, buscam incorporar rapidamente as novas tecnologias de produção, enquanto adotam modelos de inovação gerencial. Para a maior parte das populações desses países, que ainda mantêm significativo conjunto de benefícios sociais herdados do *welfare state*, as incertezas desse processo situam-se nos persistentemente elevados níveis de desemprego, na flexibilização das relações de trabalho, na exposição de seus salários à competição externa e na constante ameaça à rede de proteção social.

Já os denominados países emergentes do sul e do leste da Ásia buscaram precocemente (mais tarde, no caso da Índia) participar das mudanças no cenário global, apoiando-se, conforme cada caso, em fatores como mão de obra barata, população com elevado nível de escolaridade, baixa regulamentação da atividade econômica e forte

³ Essa síntese introdutória não tem, naturalmente, o objetivo de promover uma análise dos efeitos das mudanças globais nos diversos países e regiões do mundo. O que se pretende, aqui, é apenas destacar a amplitude das mudanças e seus impactos diferenciados para contextualizar o caso da América Latina.

apoio estatal ao setor privado. Regimes democráticos e autoritários convivem lado a lado na região.

Na América Latina, apesar da diversidade de situações nacionais, podem ser identificados alguns padrões de desenvolvimento econômico, político e social nas últimas décadas, conforme a síntese apresentada na seção seguinte.

1.2. O contexto latino-americano

As etapas iniciais de estruturação de um mercado mundial foram marcadas, na América Latina, pela formação de economias dependentes, em decorrência do domínio tecnológico e político exercido nessa região por Estados da Europa Ocidental. Esse domínio, conhecido como colonialismo, contribuiu para a acumulação de riquezas no ocidente europeu, favorecendo o desenvolvimento de novos e dinâmicos processos produtivos em alguns de seus países. Nas terras latino-americanas, por sua vez, esse processo deixou marcas ainda mais profundas, particularmente pela formação de economias agrárias voltadas para a exportação e de estruturas fundiárias de extensas propriedades, origem principal das oligarquias que controlaram, durante décadas, a vida política dos países que surgiram com as lutas pela independência no início do século XIX. Apenas há menos de oitenta anos, e de forma bastante desigual entre os países, essa estrutura econômica e política começou a sofrer mudanças, com as tentativas de industrialização dirigidas pelo Estado, a urbanização acelerada, a emergência de classes médias e a criação de instituições de natureza democrática, ainda que frequentemente débeis e efêmeras.

As transformações em caráter mundial intensificadas na década de 1970 marcaram, na América Latina, em especial nos maiores e mais importantes países da região, o início da crise do modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações, responsável por longo período de crescimento e de modernização econômicos, mas, também, por limites na eficiência produtiva e na distribuição social de seus ganhos (NAVEIRO, 2000). Surgido nas décadas de 1930/1940, esse modelo, sustentado tanto por governos democráticos quanto autoritários, não alterou o caráter dependente das economias latino-americanas e apenas muito lentamente trouxe mudanças modestas no padrão de vida de parcelas mais amplas da população, que tenderam a permanecer à margem dos benefícios sociais conquistados pelos trabalhadores dos setores mais modernizados da economia e da burocracia do Estado. O aumento vertiginoso do endividamento externo, que financiou significativa parte do

crescimento, e a aceleração inflacionária conduziram o modelo ao colapso. As políticas econômicas adotadas, segundo as diretrizes e, eventualmente, determinações do FMI, concederam prioridade ao ajustamento do setor externo, reduziram os gastos e investimentos dos governos e das empresas públicas, adotaram medidas de liberalização da economia e promoveram o controle salarial. Desse modo, em meio à edição de sucessivos ajustes e planos econômicos, a década de 1980 foi marcada pela estagflação em vários países, dando origem ao controverso epíteto de “década perdida”. A renda *per capita* da região em relação ao PIB, que havia crescido 3,2% na década de 1970, regrediu 0,7%, entre 1982 e 1988 (PORTELA FILHO, p. 111). Em quase todos os países latino-americanos, houve aumento do desemprego e da informalidade econômica, redução dos salários médios reais e desaceleração dos avanços em diversos indicadores sociais, como os relativos à educação. Assim, entre 1980 e 1990, o estado de pobreza elevou-se de 40,5% para 48,5% da população (de 136 milhões para 204 milhões de indivíduos) e o de indigência cresceu de 18,6% para 22,6% (de 62 milhões para 95 milhões de indivíduos) (CEPAL, 2012).

Ao longo da década de 1980, os governos dos países mais afetados pela alta inflacionária oscilaram entre a adoção de receitas ortodoxas de caráter recessivo, para atacar o suposto excesso de demanda e de oferta monetária – pressionados por credores externos e pelo FMI –, e a implantação de planos impactantes de estabilização com traços heterodoxos, que buscavam controlar a inflação mediante ajustes de curto prazo, alicerçados em congelamento de preços e salários e outras medidas de natureza não recessiva. O fracasso desses planos em sustentar o controle da inflação abriu espaço para o fortalecimento do diagnóstico neoliberal de que a estabilidade e o crescimento econômico apenas seriam alcançados mediante ações mais radicais que destruíssem de vez o modelo econômico regulamentador e intervencionista da era de desenvolvimento baseado na substituição das importações. Conforme acentuou Amadeo (2009), o prestígio obtido pelas análises ortodoxas diante dos insucessos das experiências heterodoxas fez com que as reformas estruturais pró-mercado entrassem com força na agenda dos governos latino-americanos. Assim, na maior parte da década de 1990, a maioria dos países da região implementou políticas econômicas predominantemente neoliberais, ainda que entremeadas por iniciativas de compensação social para os segmentos mais vulneráveis da sociedade. Desse modo, foram tomadas medidas com o objetivo de desregulamentar a economia, principalmente com a eliminação de subsídios e a liberação de preços, do mercado de capitais e do comércio externo. O equilíbrio

fiscal tornou-se o eixo central da política econômica, ao lado do controle da inflação, em boa parte sustentado pela adoção do regime de câmbio fixo. As semelhanças e a diversidade do contexto de reformas na América Latina, com destaque para os três países enfocados em nossa pesquisa, foram bem sintetizadas por Moreira & Scherer (2002, p. 54):

O processo de estabilização dos países latino-americanos consubstanciou-se em planos fundados nas características estruturais de cada economia – a força do dólar na economia argentina, a relativa estabilidade política no México e seu “pacto social” e a indexação generalizada no caso do Brasil – sem, contudo, deixar de apresentar traços comuns como a elevada taxa de juros e a sobrevalorização cambial.

O redirecionamento das políticas econômicas veio acompanhado de iniciativas para a reforma do Estado. De forma mais ou menos intensa, quase todos os governos desencadearam processos de privatização, que afetaram diferentes áreas, como a produção mineral, a energia, os transportes, as comunicações e a seguridade social. Não obstante o caráter polêmico dessas ações, particularmente dos procedimentos utilizados, o excesso de intervenção do Estado no mercado e sua suposta falta de competência gerencial foram identificados pelos novos gestores como importantes fatores de desequilíbrio fiscal, de corrupção e de desperdício de recursos públicos. Ainda que tanto as visões políticas quanto as técnicas e acadêmicas divergissem – como ainda divergem – sobre pressupostos e estratégias a respeito da reforma do Estado, formou-se relativo consenso sobre a necessidade de limitar os campos de intervenção estatal, de buscar maior eficiência administrativa, de assegurar transparência em suas ações e de prestar contas (*accountability*). De forma bem esquemática, dois polos se formaram entre os defensores da reforma do Estado: o primeiro privilegia aspectos gerenciais e se mostra mais aberto à parceria com o setor privado; o segundo busca estimular o lado “democratizante” do processo, ressaltando seus ganhos para o princípio de cidadania (FLEURY, 2001). Independentemente das divergências, esses postulados contribuíram para o posicionamento de diversos atores em torno das chamadas “reformas de segunda geração” – teoricamente sucedâneas daquelas que buscaram a estabilidade monetária –, entre as quais se encontram as de natureza educacional, previdenciária, trabalhista e de setores de infraestrutura.

Não se confirmaram, entretanto, as expectativas dos mentores e executores das novas políticas de que suas receitas produziram forte e sustentável crescimento econômico e rápida melhoria nos níveis de vida do conjunto da população. Apesar dos

ganhos obtidos com o controle da inflação e com o incremento e diversificação das exportações, essas políticas não conseguiram equilibrar as contas da maioria dos países da região, uma vez que o processo de estabilização foi fortemente sustentado pela emissão de títulos públicos de elevada rentabilidade. Desse modo, elas produziram, em graus variados, maior vulnerabilidade macroeconômica, desencadeando momentos especialmente críticos, como a crise mexicana de 1994 e a argentina de 2001. Mesmo os países mais desenvolvidos da região mantiveram não apenas forte dependência de capitais externos, como também de importações, necessárias ao esforço de mudanças no setor produtivo. Esse empenho pela modernização, contudo, nem sempre foi suficiente para tornar os produtos latino-americanos mais competitivos. De forma geral, muitos analistas sustentam que houve queda nos investimentos produtivos, aumento do atraso tecnológico e acirramento das tensões sociais internas (MANSO, 2000; MONTORO, 2000; OCAMPO, 2005). Em suma, as reformas de inspiração neoliberal favoreceram principalmente a acumulação financeira, dado que os países latino-americanos, dentro da lógica da economia globalizada, foram tratados como fontes de ganhos especulativos de curto prazo (MOREIRA & SCHERER, 2002).

Encontra-se, portanto, bastante difundida a impressão de que as reformas estruturais e as políticas econômicas ortodoxas amplamente adotadas nos países latino-americanos, no contexto de sua inserção cada vez maior no mercado globalizado, geraram concentração de renda e o consequente aumento das desigualdades sociais (KON *et alii.*, 2000; SOARES, 2001; GOLDBERG & PAVCNIK, 2006).⁴ Juntamente com a continuidade do processo de urbanização acelerada, de crescimento da informalidade, de regressão de parte das políticas de seguro social e elevação da criminalidade, a década de 1990 teria presenciado o rompimento de relações sociais tradicionais e o desencanto da população com a vida política (SORJ & MARTUCCELLI, 2008).

⁴ Em contraposição, Londoño & Székely (1998) sustentaram que as reformas estruturais do período evitaram o aumento das desigualdades no continente. Já Fernández-Arias & Montiel (1998) argumentaram, ao analisar as reformas favoráveis ao mercado aplicadas em países da América Latina, não ter encontrado “fundamentos sobre crescimento ‘decepcionante’ quando essa decepção se mede em termos de efeitos marginais das reformas – i.e., relativos àquilo que era o que razoavelmente devia esperar-se que produzissem as reformas aplicadas como dividendo de crescimento sobre a base da experiência internacional” (p. 115). O crescimento aquém do esperado foi debitado pelos autores a uma combinação de três hipóteses: 1ª) as reformas começaram a ser aplicadas tardiamente, em um contexto internacional não muito favorável; 2ª) as reformas não haviam avançado o bastante; 3ª) as reformas macroeconômicas não haviam atingido características específicas dos países da região, como a baixa eficiência da administração pública, a reduzida qualificação do “capital humano” e a má distribuição da terra.

Essa situação de crise social e de vulnerabilidade econômica promoveu a percepção sobre a necessidade de buscar novas estratégias de desenvolvimento. Os primeiros anos do novo século viram surgir, assim, a ideia do denominado “novo-desenvolvimentismo”, que busca conciliar crescimento econômico com equidade social. Esse novo modelo confere importante papel ao Estado, mas não como condutor de uma política protecionista e produtor de bens e serviços em concorrência com o mercado, e sim como agente de políticas fiscais e monetárias relativamente rígidas e como indutor da diversificação produtiva e de uma melhor distribuição da renda. Para tanto, foram associadas medidas econômicas ortodoxas com outras de natureza heterodoxa. A inflação permaneceu um espectro a ser contido e a política cambial assumiu caráter pragmático, mas com tendência à sobrevalorização da moeda nacional. A retomada dos investimentos públicos e de inversões na área social não minimizou a preocupação com a responsabilidade fiscal. O incentivo às exportações foi combinado com a adoção de políticas industriais e de desenvolvimento tecnológico e os juros assumiram tendência de queda, como forma de incentivar a produção (CUNHA & FERRARI, 2009; BOITO JR., 2012).⁵ O novo papel concebido ao Estado repousa não apenas na reação política e social aos resultados perversos das reformas liberais, mas também na crescente percepção de que a capacidade do poder público de “limitar os efeitos nocivos das crises pode gerar resultados muito positivos em termos de preservação do emprego e da renda e dos gastos sociais” (CARVALHO, 2002, p. 31).

A procura por novos padrões de desenvolvimento econômico convergiu com mudanças na arena político-institucional. Ao final dos anos 1970, predominavam no continente regimes autoritários, decorrentes tanto de fatores endógenos (padrão cultural autoritário, conservadorismo das elites socioeconômicas, reação à intensificação de demandas populares), quanto exógenos (ambiente internacional polarizado, apoio norte-americano e de outros países da região a golpes de Estado). Ao longo da década de 1980, as mudanças globais e a crise econômica latino-americana reforçaram a perda de legitimidade dos governos autoritários, contra os quais se organizaram, internamente, diferentes tipos de resistência e oposição. Originaram-se, assim, processos de

⁵ Esse modelo foi mais claramente adotado pela Argentina, após a crise de 2001-2002 e a ascensão dos Kirchner, e pelo Brasil, a partir do governo Lula. Obviamente, há consideráveis diferenças entre os dois países, principalmente ditadas pela industrialização mais consolidada no Brasil e pelo peso mais destacado do setor agroexportador e pela maior pressão redistributiva na Argentina. A adoção desse modelo foi favorecida pela conjuntura externa favorável na maior parte da década e seus rumos ainda constituem uma questão em aberto. O caso mexicano apresenta mais particularidades, em decorrência de sua evolução política após a revolução do início do século XX e dos tradicionais vínculos econômicos do país com o mercado norte-americano.

liberalização e de redemocratização, nos quais diferentes atores entraram em cena com suas preferências, cálculos e recursos para definir as regras e procedimentos do novo regime, mas sem clareza para identificar seus reais interesses, bem como seus aliados e opositores (O'DONNELL & SCHMITTER, 1988). Como destacou Przeworski (1986), nesse contexto, duas grandes competições paralelas se formaram: uma que opôs os defensores da redemocratização e os partidários do autoritarismo e a outra que dividiu os “aliados democráticos”.

Entretanto, como tem sido amplamente apontado, mesmo depois de obtido certo grau de sucesso na superação do autoritarismo, a democracia na América Latina tem-se limitado, em grande parte, a aspectos formais. Apesar de existirem parlamentos, eleições periódicas, a possibilidade de alternância de poder, liberdade de pensamento e de imprensa, considerável parcela da população ainda se encontra em estado de pobreza e persistem profundas desigualdades de renda e de acesso a serviços básicos de saneamento, saúde e educação. Ao mesmo tempo, também é comum o desrespeito aos direitos humanos e às liberdades civis. Desse modo, os limites impostos à ação estatal pelo processo de globalização vieram reforçar a pré-existente fragilidade do poder público, historicamente caracterizado pela corrupção, pela incapacidade de incluir territórios e vastos segmentos sociais em suas políticas e pelo desafio de instituições que atuam à revelia da lei (crime organizado, guerrilhas) (MANN, 2006; CALDERÓN, 2008; SORJ & MARTUCCELLI, 2008).

Essa situação conduziu à investigação sobre aspectos culturais próprios das sociedades latino-americanas que dificultariam a consolidação de instituições democráticas, tendo como referência a obra de Almond e Verba (1963) sobre os valores da cultura cívica como fundamento da estabilidade democrática, assim como a de Robert Putnam (1996) sobre o conceito de capital social, referente às relações de confiança interpessoal e nas instituições políticas como base para a cooperação e o desenvolvimento econômico e político. O baixo nível de capital social no contexto latino-americano é frequentemente debitado à tradição autoritária, à persistência da pobreza e das desigualdades sociais e a uma generalizada descrença nas instituições políticas tradicionais (BAQUERO, 2007). Contudo, Cleary & Stokes (2006) criticaram os postulados da teoria do capital social ao sustentar a tese de que, em regiões mais democráticas da Argentina e do México – consideradas em termos de mais respeito à lei e mais apreço a mecanismos de *accountability*, e menor inclinação ao clientelismo –, as pessoas muitas vezes se retiram da vida cívica para tratar de assuntos privados,

revelando baixo nível de capital social; por outro lado, em regiões menos democráticas, as pessoas são mais participativas em associações cívicas e buscam formas mais cooperativas para resolver problemas comuns.

Diante desse quadro de ceticismo, as disputas entre os partidos políticos, cujas plataformas e práxis parecem cada vez mais semelhantes, começaram a perder significado para muitos cidadãos, principalmente para os excluídos da repartição da riqueza de seus países e das oportunidades de acesso aos serviços públicos, pelo menos de mínima qualidade. As atividades dos parlamentos também começaram a ser vistas com extrema desconfiança, seja pela percepção de seus vícios, reais ou imaginários, seja pela incompreensão de sua dinâmica. Ao mesmo tempo, os regimes democráticos mantiveram, de forma geral, a tradição latino-americana de presidencialismo com amplas prerrogativas. Nesse sentido, a manutenção da “cláusula de governabilidade” parece atender não apenas a padrões culturais bastante enraizados nessas sociedades, mas também ao mito de que os graves problemas enfrentados pelos governos na atualidade exigem medidas rápidas que apenas o chefe do Poder Executivo é capaz de tomar. Assim, a tese do parlamentarismo parece ter sido mais uma ilusão acadêmica e de correntes políticas descoladas da realidade do que uma verdadeira opção de governo para o contexto latino-americano.⁶

Diante desse quadro de desafios, específicos ou não dos países latino-americanos, emergiram novas iniciativas de reforma educacional.

1.3. Reformas educacionais na América Latina

Nas duas últimas décadas do século XX, marcadas pelo processo de reestruturação produtiva, novas pesquisas foram desenvolvidas com o propósito de identificar os efeitos da educação sobre o crescimento econômico. Suas conclusões foram a de que tanto a quantidade quanto a qualidade dos estudos têm efeitos sobre as taxas de crescimento em âmbito regional e nacional. A explicação para o fenômeno

⁶ Essa crise no sistema político, decerto, constitui apenas uma face de mudanças estruturais mais profundas que atingem a sociedade moderna e assumem aspectos específicos no contexto latino-americano. De um lado, essas transformações geram a diluição de referências tradicionais, na arena institucional (da família ao sistema de representação sindical e política) e no campo das ideias (falências das ideologias utópicas), produzindo a fragmentação social, apatia e o isolamento (individual ou de pequenos grupos). Do outro, entretanto, são responsáveis pela emergência de novos atores, formas de ação e temáticas. Como acentuou Giddens (1991, p. 125), “a exclusão da maioria das arenas onde as políticas de maior consequência são elaboradas e as decisões tomadas força uma concentração sobre o eu”, mas a apatia não constitui a única reação possível, pois, dada a “reflexividade” característica do mundo moderno e as oportunidades para a ação coletiva no âmbito dos sistemas poliárquicos dos Estados modernos, o ativismo é uma alternativa frequentemente aberta.

residiria no fato de que a força de trabalho educada a partir dos níveis secundário e superior facilitaria a absorção de tecnologias mais avançadas (BARRO, 2000).⁷ A difusão de sistemas de avaliação de aprendizagem de caráter transnacional e transregional, por sua vez, permitiu que muitos analistas passassem a conferir maior importância à variável qualidade, acentuando principalmente os efeitos positivos das ciências sobre o crescimento econômico.

De fato, não obstante as análises perspicazes sobre os limites da educação para a mudança social (BOURDIEU & PASSERON, 1975), em especial diante da ascensão do desemprego como característica estrutural da atualidade (SANCHIS, 1997), prevalece, nos estudos técnicos e acadêmicos, a visão de que níveis maiores de escolaridade, principalmente quando acompanhados de padrão de qualidade confiáveis, são fundamentais para a construção da identidade pessoal e a consolidação da cidadania. Tendem, ainda, a promover inserção mais favorável no mercado de trabalho, aumento de renda e outros ganhos de natureza imaterial, como elevação de autoestima e do reconhecimento social (FILMUS *et alii*, 1994). Ademais, conforme sugerem estudos recentes, a educação parece exercer papel relevante para a criação de coesão social, base para a consolidação de uma ordem democrática (SCHWARTZMAN & COX, 2009a).

Na América Latina, tornou-se bastante difundido o diagnóstico de que as estruturas educacionais vigentes não se mostravam adequadas às novas exigências da integração mundial e da reorganização produtiva, além de não oferecerem bases consistentes para a coesão social e a consolidação de sociedades democráticas. Sustentavam essa visão os dados disponíveis sobre atraso, reprovação, abandono e, adiante, baixo rendimento dos estudantes em avaliações nacionais e internacionais. Além disso, as escolas refletiam, cada vez mais, o ambiente de violência social que afetava particularmente áreas marginalizadas. Diante desses desafios, os governos nacionais e, conforme a configuração institucional de cada país, também os subnacionais, viram-se instados a promover reformas educacionais⁸ e, em sua base,

⁷ Para a América Latina, Psacharopoulos e Ying (1992) chegaram a conclusões diferentes: os maiores retornos ocorreriam nos investimentos na educação elementar, tendo havido, em muitos países, na década de 1980, decréscimo nos níveis de retorno recebidos pelos titulados em nível superior (graduação). Estudos como esse sustentaram as ações do Banco Mundial no incentivo a políticas educacionais focalizadas na escolaridade elementar em muitos países latino-americanos na década de 1990.

⁸ Nesse ponto, em que o termo reforma surge associado ao campo educacional, torna-se necessário efetuar alguns esclarecimentos. Seu uso neste trabalho indica o reconhecimento, não apenas pelo senso comum, mas também pelas ciências sociais, de forma geral, de que ocorreram mudanças significativas em algum setor da vida social (educação, legislação, economia, Estado, por exemplo). Embora o termo costume vir associado a fatos específicos (por exemplo, uma mudança de grande alcance em uma lei), seu uso aqui sinaliza a existência de mudanças decorrentes de um conjunto de acontecimentos que guardem um

mudanças nas legislações que regem seus sistemas de ensino. Nesse contexto, fortaleceu-se o papel de organismos internacionais na elaboração de diagnósticos, na recomendação de políticas, no financiamento de programas e na avaliação de resultados (SÁNCHEZ, 2001; SILVA, 2002; BONAL, 2004; GALLEGOS, 2005; HADDAD, 2008).⁹ A tônica geral dos diagnósticos insistia na ineficiência do Estado central no gerenciamento dos serviços públicos e na falta de equidade dos sistemas de ensino. Desse modo, a descentralização¹⁰ de funções administrativas e financeiras, para os governos subnacionais e para as escolas, tornou-se ponto fundamental das reformas, o que gerou, em diversos casos, fenômenos como o estímulo à competitividade entre instituições educacionais e a redução de investimentos públicos no setor, por conta do retraimento da participação do governo central (CORTES & MARSHALL, 1999, KRAWCZYK & VIEIRA, 2006). Isso, entretanto, não significou o enfraquecimento decisório e de supervisão dos Estados nacionais, que ainda mantiveram funções relevantes, como as de coordenação, avaliação e financiamento do sistema escolar (TATTO, 1999; KRAWCZYK & VIEIRA, 2006).

mínimo de coerência entre si. Isso sugere a ideia do caráter incremental das reformas, embora se deva reconhecer que uma medida, por si só, possa gerar tal impacto que o uso do termo reforma para designá-la lhe faça jus. Obviamente, o uso do termo é carregado de juízos de valor, no campo político. Daí que possam surgir disputas em torno de seu emprego, com sua eventual incorporação no uso corrente e a inadvertida recepção pelo analista social. De todo modo, encontra-se bastante consagrado na literatura especializada o uso do termo reforma para se referir às mudanças no campo da educação ocorridas em diversos países da América Latina, inclusive nos três em foco nesta pesquisa, nas décadas de 1990 e 2000. A ideia do “mínimo de coerência entre si” não sugere a necessidade de continuidade; muito menos exclui a ideia de ruptura. O dinamismo do campo político implica, com frequência, mudanças de rumos, maiores ou menores, no âmbito de um conjunto de reformas identificadas em determinado período de tempo. Cabe esclarecer, conforme sugerido anteriormente, que as referidas reformas educacionais surgiram imbricadas com mudanças significativas em outros setores, o que nos permite falar em sobreposição de reformas. Desse modo, por exemplo, as reformas educacionais em foco apareceram estreitamente associadas com a reforma do Estado. De fato, fizeram parte dela, o que não invalida, obviamente, sua escolha como objeto de estudo, relativamente autônomo, ou, mesmo, o foco em uma faceta dessa reforma “específica”, como é o caso da presente pesquisa.

⁹ Destacaram-se nesse processo organismos de financiamento como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e mesmo o Fundo Monetário Internacional (FMI). Também contribuíram, de alguma forma, instituições como a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO), a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura (OEI), a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE).

¹⁰ Rogel Salazar (2004) desenvolveu exaustivamente a polissemia do termo descentralização, impregnado de referências ideológicas e cuja taxonomia envolve, conforme sua análise, quatro “espécies”: *proyectual*, *representacional*, *gestional* e *territorial*. A autora pretende destacar que a descentralização pode ser concebida de diferentes formas, tais como estratégia de desenvolvimento, abertura democrática, desconcentração administrativa, delegação de responsabilidades, transferência de competências financeiras, com enfoque no governo central, no município ou como exercício de poder. Podemos afirmar que a preocupação fiscal, a desconcentração administrativa e a delegação de responsabilidades constituíram os aspectos de maior relevo nos processos de descentralização educacional latino-americanos durante a década de 1990.

Os objetivos centrais das novas políticas educacionais residiram no tripé ampliação do atendimento, promoção de maior equidade e melhoria da qualidade. O primeiro deles apenas tentava dar continuidade a um processo democratizante que já ocorria, de forma mais acentuada, pelo menos desde a década de 1960, mas que havia adquirido um ritmo mais lento com a crise dos anos oitenta. Já a equidade e a qualidade, como objetivos gerais das políticas educacionais, continham um traço de inovação. A equidade representava uma resposta ao desequilíbrio de poder no âmbito da sociedade, que havia permitido uma apropriação desigual das oportunidades educacionais. Além disso, era parte de uma resposta à concentração de renda acentuada pelo período de estagflação e de políticas recessivas e de ajustes estruturais. A qualidade, por sua vez, constituía uma tentativa de reverter os efeitos deletérios do processo de massificação do acesso escolar, que se dera mediante improvisações na formação de docentes e na criação de infraestrutura escolar. Os três objetivos faziam parte da meta maior de fazer com que a educação aumentasse a competitividade das economias latino-americanas e rompesse o círculo vicioso da pobreza (BARREYRO, 2003; GALLEGOS, 2005; ARANCIBIA, 2006).

Os resultados das reformas da década de 1990 têm sido avaliados como insatisfatórios. É certo que ocorreram avanços, principalmente nas oportunidades de acesso escolar. Em praticamente todos os países, as taxas de escolaridade cresceram nos últimos vinte anos. Obtiveram-se, também, maiores níveis de equidade, mediante a criação de mecanismos mais racionais de aplicação dos recursos financeiros disponíveis. Todavia, as mudanças não corresponderam às expectativas. As razões específicas dessa situação devem ser identificadas caso a caso, embora a literatura aponte, para o conjunto dos países, algumas explicações gerais. Os limites financeiros e a preocupação mais fiscal do que educacional são temas recorrentes (GALLEGOS, 2005; KRAWCZYK & VIEIRA, 2006). Contudo, equívocos na concepção das iniciativas e nas estratégias adotadas vêm recebendo maior ênfase. De fato, na maior parte das vezes, em particular na década de 1990, as medidas foram, em geral, tomadas de cima para baixo, sob uma ótica de que o sistema vigente encontrava-se viciado pela ineficiência. Isso acabou por criar certa animosidade ou indiferença exatamente entre os profissionais que atuam nas escolas. Conforme destacaram Iaies & Delich (2009, p. 193), “os impulsionadores das reformas atuaram sobre o pressuposto da ineficiência ou da fraqueza do Estado, muito mais do que sobre suas próprias capacidades, fundamentalmente a da construção simbólica”. Os autores também enfatizaram com

propriedade a falha das reformas em articular os objetivos de qualidade e equidade com a coesão social. Um exemplo disso consistiu na sobreposição de programas e implantação de inovações, que se revelaram incapazes de mudar práticas tradicionais:

(...) os impulsionadores das reformas não pensaram na tradução da mudança de objetivos em uma nova estrutura, isto é, não consideraram os problemas para a realização de uma mudança de papéis, relações e regulações dentro de um âmbito educacional: as reformas centraram-se em seus conteúdos específicos, dispositivos de enunciação de objetivos, ideias, conceitos e atividades, com baixa capacidade de transformar as práticas cotidianas do sistema. Os principais atores (professores, diretores, supervisores, quadros médios da administração do sistema) **faziam e continuaram fazendo tarefas similares... às que sabiam fazer**, prolongando em suas expectativas os marcos normativos próprios de um sistema centralizado, vertical e homogeneizante (...) A tensão entre sistemas verticais e centralizados e objetivos de qualidade e de equidade educacional é altamente corrosiva para a legitimidade das instituições (IAIES & DELICH, 2009, p. 198) (destaque no original).

Essa avaliação vai ao encontro da percepção dos resultados das reformas pelos próprios profissionais da educação, como retratado, por exemplo, no estudo de Pini (2008) junto a professores argentinos, que se revelaram desiludidos pela distância entre as prescrições legais e a realidade:

No caso dos docentes dessas escolas de periferia, unem-se a deterioração social econômica dos arredores, da própria instituição e dos próprios professores, com a chamada desprofissionalização, que se expressa em vários níveis: a pressão pela priorização de conhecimentos avaliáveis, a intensificação da tarefa, que por sua vez limita a interação com os pares e a deslegitimação social do docente como figura associada a saberes válidos. (...) As dificuldades para melhorar a aprendizagem se atribuem em muitos casos a uma formação insuficiente ou inexistente e em outros a uma ausência do impacto real da capacitação na atividade da sala de aula ou à dificuldade de mudar a cultura institucional. (...) Os professores parecem aprisionados entre a necessidade de poder fazer algo diferente, a sensação de impotência decorrente da falta de ferramentas adequadas e o desgaste pelo voluntarismo sem apoio (p. 63).

Diante dessa situação, não é de se estranhar que inexistam evidências de que o processo de descentralização tenha promovido melhorias na qualidade da educação (CARNOY, 2004). Mas este estudo não pretende se ater à avaliação das dificuldades encontradas pelas reformas, nem das falhas de suas concepções. De todo modo, com a entrada do novo século e a evidenciação dos limites do modelo econômico e das políticas públicas sociais que vinham sendo adotados, diversos governos latino-americanos buscaram reorientar ao menos parte de suas ações, principalmente a partir de mudanças político-partidárias ocorridas nos governos nacionais. No campo das políticas educacionais, alguns aspectos das reformas da década anterior foram mantidos ou ampliados. Novas mudanças foram promovidas. O princípio da democratização do

ensino foi reforçado, sem a perda da preocupação com sua qualidade. Ao lado do papel instrumental da escola no âmbito da estrutura econômica, como qualificadora de mão de obra, buscou-se reforçar seu papel como formadora da cidadania e protagonista na promoção de coesão social. O Estado nacional avocou para si alguns papéis negligenciados nas primeiras reformas, entre as quais a de direcionar maior volume de recursos para o setor, o que o contexto internacional de crescimento econômico permitiu com mais facilidade, desde meados da década.

1.4. Delimitação do objeto de estudo

No contexto latino-americano, os trabalhos sobre as políticas públicas educacionais do período recaem principalmente sobre os governos centrais, apesar da existência de estudos de casos em províncias e municipalidades. No âmbito nacional, adota-se o pressuposto de que o Poder Executivo é o responsável predominante pelas decisões sobre as políticas públicas adotadas. Outros atores são, naturalmente, reconhecidos e estudados, como sindicatos, associações profissionais, organizações estudantis, universidades e movimentos sociais.¹¹ Embora consigam identificar aspectos fundamentais das mudanças educacionais dos países latino-americanos, essas análises acabam por deixar na sombra fenômenos relevantes, que poderiam fornecer explicações mais completas de todo o processo de reformas. É bem verdade que, como apontam diversos estudos, o Poder Executivo tornou-se, na maior parte das democracias representativas, o principal legislador, o que pode ser comprovado pelas taxas de sucesso e dominância da produção legal de sua iniciativa. Entretanto, é preciso considerar as razões institucionais e histórico-culturais desse fenômeno, assim como identificar as formas e os “locais” nos quais muitos conflitos foram negociados. Na realidade, apesar do notório desgaste dos partidos políticos e das instituições parlamentares nas sociedades democráticas, essas instituições ainda desempenham funções importantes na mediação entre as demandas sociais e a formulação das agendas das políticas públicas.

Não são numerosos os estudos sobre a atuação do Poder Legislativo na área educacional. As assembleias constituintes receberam a atenção de várias pesquisas. Em tempos ordinários, o papel do parlamento nacional apenas recentemente se tornou objeto de preocupação. Uma linha de trabalhos nessa área foca a atenção no processo de

¹¹ Grindle (2004), por exemplo, desvendou diversos meandros dos conflitos políticos que envolveram as forças pró-reformas e aquelas que se opuseram às mudanças em alguns países latino-americanos.

tramitação de leis específicas. Para a Argentina, é o caso do estudo de García (s.d.) sobre a *Ley de Educación Superior*, de 1995. No Brasil, destacam-se estudos sobre a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, de 1996. Rocha (1994) e Gracindo (1994) analisaram em maior profundidade o período inicial de tramitação do projeto na Câmara dos Deputados. Castro (1998) elaborou uma síntese de todo o processo de elaboração da lei. Igualmente abarcando todo o período, Cestari (1997) destacou o papel dos partidos políticos na tramitação do projeto de lei, enquanto Muranaka (1998) conferiu ênfase ao tema do público e do privado. Cada um de todos esses autores, com seu enfoque próprio, lançou luzes sobre o imbricado processo que conduziu à aprovação da lei em questão.

Um segundo tipo de estudo sobre o papel do Poder Legislativo na produção de leis sobre educação busca analisar o fenômeno de forma mais ampla, em um período específico. Assim, no México, Bolaños & Maldonado-Maldonado (2009) analisaram a atuação do *Congreso de la Unión* na área educacional durante o mandato do presidente Vicente Fox (2000-2006), produzindo informações relevantes sobre a matéria. Já o levantamento do *Observatorio Ciudadano de La Educación* (2009b) sobre as proposições parlamentares sobre educação, no que se refere à LX Legislatura mexicana (2006-2009), concluiu pela existência de uma agenda “superficial e improvisada”, marcada por interesses de evidenciação partidária. Para o caso brasileiro, Castro (2002) e Oliveira (2005)¹² analisaram as proposições educacionais na 50ª e 51ª Legislaturas (1995-2003) do Congresso brasileiro, revelando a predominância do Poder Executivo nas iniciativas educacionais aprovadas e os temas da área que mais mobilizam os parlamentares. Martins (2011) e Martins (2012), por sua vez, revelaram um parlamento bem mais eficiente do que os demais autores e chegaram a conclusões que se aproximam daquelas que tivemos para o caso do Brasil. O primeiro autor centrou sua análise na tramitação dos fundos de financiamento do ensino fundamental e da educação básica e revelou o dinamismo dos trabalhos das comissões encarregadas de analisar essas matérias. Já o segundo, abarcando um período próximo ao do presente trabalho, limitou seus levantamentos estatísticos à Câmara dos Deputados. Por outro lado, seus estudos de caso relativizaram a predominância do Poder Executivo, particularmente pela aprovação de emendas parlamentares.

Para estudar esse processo no contexto latino-americano, o presente estudo optou pela comparação dos casos do Brasil, da Argentina e do México. A escolha dos

¹² Este autor limitou sua pesquisa à Câmara dos Deputados.

três países fundamenta-se em seu peso econômico, demográfico e político na região, mas também na identidade da organização de seus estados como federações. A inclusão de outros países no estudo decerto seria enriquecedora. A Colômbia e o Chile seriam casos interessantes para abordar. Contudo, o acréscimo de novos casos enfrentaria, acima de tudo, o obstáculo dos limites regimentais do programa de pós-graduação, que limita a extensão das teses.

Este estudo comparativo, embora centrado nas relações entre os Poderes Legislativo e Executivo nas reformas educacionais ocorridas entre 1990-2010, adotou uma abordagem que amplia o cenário no qual atuam as forças parlamentares, inclusive no tempo. O segundo capítulo deste estudo, particularmente em suas terceira e quarta seções, procura justificar essa abordagem. Desde já cumpre justificar esse enfoque pela convicção que compartilhamos com diversos autores de que o passado exerce grande peso sobre a evolução das instituições e de que estas são mais bem compreendidas se analisadas em seu contexto. Ademais, a abordagem mais temporal e contextual revelou-se valiosa para a aproximação de duas realidades nacionais menos conhecidas em nosso país.

Em linhas gerais, a abordagem histórica buscou mostrar o caminho de exclusão e desigualdade social seguido pelo Brasil, pelo México e, em menor escala, pela Argentina. Essas nações consolidaram estruturas educacionais resistentes à efetiva democratização das oportunidades de acesso à educação, não obstante a emergência e disseminação de um discurso político e de iniciativas do Estado – mais precoces na Argentina e mais tardios no Brasil – favoráveis a um projeto de educação nacional inclusivo. Nos três países, historicamente, os avanços mais significativos nesse processo ocorreram nos períodos em que os governos centrais assumiram de forma mais clara o papel de condutores de mudanças. Nos três países, demandas econômicas e sociais, assim como o acirramento da competição política, com a consolidação democrática, levaram à disputa pela apropriação dos temas educacionais como assunto relevante das agendas dos parlamentos e do Poder Executivo.

A partir dessa contextualização, este estudo orientou-se pela seguinte questão: qual foi o papel exercido pelos parlamentos nacionais dos três países no processo de reformas educacionais ocorridas entre 1990 e 2010? A partir dessa questão, os objetivos fundamentais da pesquisa consistem em testar as seguintes hipóteses de trabalho:

1ª) Apesar da predominância do Poder Executivo na definição das políticas para o setor, a negociação com outros atores influentes no meio educacional fez-se presente e os parlamentos nacionais constituíram uma arena importante nesse processo, ao menos nos momentos em que se registrou uma efetiva competição entre os partidos políticos;

2ª) No que concerne aos temas educacionais, diferentes estratégias foram utilizadas na atuação parlamentar, seja mediante a adoção de comportamento voltado para a distribuição de benefícios localizados, seja mediante a busca da associação com temas de projeção nacional, ora tendendo à aproximação com as decisões e feitos das políticas educacionais adotadas pelo Poder Executivo, ora distanciando-se delas, conforme os interesses políticos envolvidos.

Em suma, esta tese procura comprovar que, no esforço de criação de um sistema educacional mais inclusivo, ao contrário do que indicam o senso comum e diversos estudos sobre a matéria, o Legislativo, atuando em um sistema político de fato competitivo, tem cumprido seu principal papel de elaborador de leis, ainda que em caráter predominantemente reativo. Esse papel acolhe demandas advindas da sociedade, embora o Poder Executivo tenha conseguido o apoio de sua base parlamentar para aprovar os aspectos mais relevantes das propostas enviadas à análise do Poder Legislativo.

Em termos popperianos,¹³ o que se buscará sustentar neste trabalho é a inconsistência das interpretações de que o Legislativo, nos três países, representa um ator passivo ou um entrave no processo de elaboração de políticas públicas que buscam reformar a educação. Mediante elaboração de propostas próprias, apoio a iniciativas vindas do ator mais influente no processo legislativo – o Poder Executivo, que muito

¹³ Na visão de Popper (1993), a dedução constitui o método para a investigação científica. A partir de uma ideia nova, surgida de forma intuitiva ou não, podem ser obtidos novos enunciados, com base na lógica dedutiva. Esses enunciados, todavia, precisam ser submetidos a provas, para que possam adquirir o *status* de postulados científicos. A verdade de uma teoria não pode ser sustentada pelo fato de ela ter tido sucesso em prever algum fenômeno. Na verdade, por meio da observação deve-se tentar obter provas da falsidade dessa teoria. Se isso ocorrer, cumpre abandonar a teoria que se mostrou falsa por outra mais adequada para a explicação do fenômeno em questão. Isso, até que essa nova teoria também seja descartada pelo confronto de provas que revelem sua falsidade. Para Popper (1993), mesmo os enunciados básicos, assim como outros que deles possam ser deduzidos, também devem ser submetidos ao crivo de provas reconhecidas pela comunidade científica. Por isso, ele afirmou que a objetividade dos enunciados científicos depende da “circunstância de eles poderem ser *intersubjetivamente submetidos a teste*” (p. 46). Nas palavras do autor: “se os enunciados básicos devem ser, por sua vez, suscetíveis de teste intersubjetivo, *não podem existir enunciados definitivos em ciência* – não pode haver, em Ciência, enunciado insuscetível de teste e, consequentemente, enunciado que não admita, em princípio, refutação pelo falseamento de algumas das conclusões que dele possam ser deduzidas” (p. 49).

frequentemente formaliza proposições cujo conteúdo já circulava, de formas diferenciadas, no próprio parlamento, na burocracia estatal e nos meios acadêmicos – e modificação das medidas que lhe são submetidas, o Poder Legislativo constitui um ator que importa, embora menos em contextos pouco democráticos, a se julgar pela era de hegemonia do *Partido Revolucionario Institucional* (PRI), no México.

Cumpramos ressaltar que o estudo não tem como objeto a avaliação dos resultados das reformas educacionais ocorridas nos três países. Embora alguns juízos sejam emitidos sobre as políticas públicas adotadas, não se buscará analisá-las de forma sistemática, iniciativa que exigiria, para os três casos, a apreciação de uma ampla literatura, além do levantamento de dados educacionais de diversas naturezas. Um procedimento como esse representaria, por certo, a perda do foco sobre o objeto de estudo e sobre a tese que se procura sustentar.

Assim, após este capítulo introdutório, apresentaremos, no segundo, os fundamentos teóricos e metodológicos da pesquisa. O capítulo seguinte tratará dos percursos históricos do Brasil, da Argentina e do México. Serão consideradas tanto as linhas gerais da evolução histórica da educação em cada um desses países, quanto os seus vínculos com aspectos socioeconômicos e políticos mais gerais. O quarto capítulo, por sua vez, abordará as diferentes perspectivas da literatura sobre as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo nos três países. O quinto capítulo contém uma síntese da situação das três nações às vésperas das reformas, com ênfase na educação. Os três capítulos que se seguem tratarão da dinâmica política envolvida nas reformas educacionais em foco e sustentarão, para o Brasil (capítulo 6), a Argentina (capítulo 7) e o México (capítulo 8), as hipóteses levantadas. O aspecto comparativo da pesquisa é reforçado pelo capítulo 9. Por fim, como de praxe, são apresentadas as conclusões do estudo (capítulo 10).

2. MARCOS TEÓRICOS E METODOLÓGICOS

2.1. Considerações introdutórias

Não obstante certa crítica mais radical aos esforços epistemológicos da ciência, existe razoável consenso de que o compromisso básico das ciências humanas é o de assegurar a explicação. Há, naturalmente, explicações mais convincentes do que outras, o que tem fundamento tanto na capacidade de pesquisa empírica quanto na de formulação teórica, campos que, apesar de sua relativa autonomia, complementam-se um ao outro (GIDDENS, 2001, p. 100). Embora as ciências humanas possam buscar inspiração em fundamentos epistemológicos e em métodos das ciências naturais, indicando a existência de “certa similaridade básica” entre os diferentes ramos do saber, a especificidade de seu objeto de estudo cria limites claros aos procedimentos de experimentação, aplicação e previsão (LLOYD, 1995). Além disso, as análises tendem a recorrer com mais frequência a generalizações menos precisas, o que as afasta de forma peremptória da ideia da existência de leis que regem a vida social. No entanto, conforme se abordará mais detidamente neste capítulo e ao longo da pesquisa empírica, os elementos explicativos no âmbito da sociedade podem ser buscados por meio de uma “complexa rede de raciocínio que inclui imaginativas hipóteses, teorias, modelos, metáforas, analogias, generalizações empíricas indutivas e deduções” (p. 150). Conforme o alerta de Bourdieu (2003), apesar do caráter fugidio do mundo real, das “práticas sociais”, o cientista social pode superar a dicotomia entre subjetivismo e objetivismo, mediante o reconhecimento da necessidade de ser reflexivo sobre seus procedimentos na constituição da vida social como objeto de análise.

Uma das ideias centrais norteadoras de nossa pesquisa consiste na convicção de que a complexidade do objeto das ciências sociais pode ser mais bem compreendida mediante uma aproximação entre diferentes abordagens teóricas. Afinal, não há como ter segurança de que uma teoria é “verdadeira”. Para Popper (1993), a objetividade é construída pela comunidade científica, por meio do consenso, e não há como escapar de seu caráter transitório. Para Habermas (1987), a verdade não é obtida por um sujeito racional isolado, mas pela reflexão intersubjetiva permitida pela comunicação. Ela depende de argumentos que levem ao entendimento e ao consenso, em um processo infinito. Decerto, a busca de complementaridade entre distintos embasamentos teóricos requer os devidos cuidados para que não termine em promover

um ecletismo incoerente. Todavia, cumpre desde já esclarecer que a aproximação pretendida não constitui uma proposta de construção de um novo modelo, de uma nova síntese. Trata-se simplesmente de reconhecer o valor e as limitações de diferentes abordagens no processo de apreensão da realidade. As próximas seções tratarão dessa questão. De início, procuraremos justificar esse procedimento no estudo do Estado e das políticas públicas.

2.2. A conveniência da abertura teórica: O Estado como objeto de análise

Em seu esforço para explicar a realidade, as ciências sociais veem-se recorrentemente diante de questões fundamentais, entre as quais merece destaque a do relacionamento entre o particular e o geral. Na procura da melhor explicação possível, cabe ao pesquisador conferir atributos de universalidade ao comportamento humano ou os atores sociais devem ser compreendidos em sua individualidade? Quem são, afinal, os agentes sociais: os indivíduos ou os grupos? Como se posicionar no debate a respeito da ação humana e do condicionamento estrutural. Podem os agentes resistir ao peso das estruturas sociais? Representam essas estruturas obstáculos à liberdade de ação? Como explicar a mudança social? Em que medida a mudança social é produto do acaso, de necessidades estruturais ou de escolhas individuais e coletivas?

Essas questões não podem deixar de ser postas neste estudo, que tem como foco duas instituições principais, bem distintas, embora conexas: o Poder Legislativo, particularmente em suas relações com o Poder Executivo, e as políticas públicas¹⁴ educacionais. Trata-se, portanto, de duas facetas do Estado, a serem analisadas de forma conjugada.

Conforme lembrou Migdal (2009, p. 162-63), o conceito weberiano de Estado como dominação legal, jurisdição compulsória sobre um território e monopólio do uso legítimo da força parece distanciado da realidade atual de pelo menos parte das unidades estatais, diante da força das corporações privadas, de milícias e de poderosos

¹⁴ Conforme argumentou Méndez (2010, p. 120), abundam definições de política pública e não há de se esperar algum consenso a respeito dessa “batalha terminológica”. Por sua abrangência, destacamos a definição de Aguilar: “Um conjunto de ações intencionais e causais, orientadas para a elaboração de um objetivo de interesse/benefício público, cujas linhas de ação, agentes, instrumento, procedimentos e recursos se reproduzem no tempo de maneira constante e coerente” (2010, p. 29). Por certo, se, necessariamente, há intencionalidade nas ações, seus efeitos são, muito frequentemente, não intencionais. A propósito, como registrou Migdal (2009, p. 179), os efeitos não intencionais das ações humanas bem poderiam servir de mantra para as pesquisas mais recentes da ciência política. Stein *et alii* (2007, p. 15) destacaram que as políticas públicas são “o resultado de transações complexas entre atores políticos ao longo do tempo”.

atores locais. Ao mesmo tempo, também não se isenta de ambiguidades a face mais suave e emotiva do Estado, expressa nas ideias de solidariedade de Durkheim e da vontade geral de Rousseau. De fato, autoridade e lealdade estão associadas de diversas formas na plêiade de Estados hoje existentes e a comparação de entidades tão heterogêneas requer inúmeros cuidados.

Com efeito, o surgimento do processo a que se tem chamado de globalização vem afetando profundamente a configuração dos Estados, com o enfraquecimento da soberania e, por conseguinte, de sua função de elaborar e decidir políticas, bem como de proteger os direitos básicos dos cidadãos. Ademais, esse processo também tem representado o declínio da territorialidade e da nacionalidade como fundamentos da identidade política, com a emergência de fontes alternativas de identidade. Diante dessas mudanças, novos atores tornam-se relevantes, como os organismos transnacionais e o amplo espectro de agentes abrangido no conceito de movimentos sociais.¹⁵ Na expressão de Hobsbawn (2007, p. 56), que faz eco a julgamentos semelhantes, a globalização deu origem à “era dos Estados incapazes e, em muitos casos, à era dos Estados falidos ou fracassados”. No entanto, o mesmo Hobsbawn avalia que no cenário da política internacional, nos quais os organismos transnacionais mais visíveis apenas agem com o patrocínio das grandes potências, “os únicos atores efetivos são os Estados” (p. 58).

Apesar dessas mudanças, permanece a relevância do Estado como estrutura de poder, sistema de gestão e fonte de identidade. Desse modo, nossa perspectiva converge com a linha adotada por autores neoinstitucionalistas (cf. a próxima seção) de que o Estado é dotado de um campo autônomo de atuação, ainda que permeável, ora mais, ora menos, a um conjunto de pressões e demandas dos variados atores presentes no espaço público, no qual não apenas se manifestam oportunidades de diálogo e

¹⁵ Melucci (2001, p. 35) definiu movimento social como “a mobilização de um ator coletivo, definido por uma solidariedade específica, que luta contra um adversário para a apropriação e o controle de recursos valorizados por ambos”. Para Touraine (1994), um movimento social envolve alguns elementos essenciais: um agente coletivo, um conjunto de valores culturais e o desafio a uma relação de poder. Portanto, um movimento social não é simplesmente uma corrente de opinião, a quem faltaria organicidade. Melucci (1989, p. 10 e 61) admitiu que a forma de constituição dos atores coletivos da era moderna está desaparecendo, o que cria dificuldades para o analista, muitas vezes levado a usar categorias obsoletas para estudar fenômenos que a elas não se revelem adequados. Para o autor, não há dissolução dos movimentos sociais e dos conflitos, mas uma “mudança profunda da sua forma”, assim como sua autonomia cada vez maior em relação aos sistemas políticos. Assim, o fenômeno movimento social toma a forma de “uma rede de pequenos grupos imersos na vida cotidiana que requerem um envolvimento pessoal na experimentação e na prática da inovação cultural”. Entre suas características novas, encontram-se a associação múltipla, a militância parcial e de curta duração, o envolvimento emocional e a solidariedade afetiva.

consenso, mas, igualmente, disputas de poder. Com efeito, nunca antes os Estados tiveram tanta capacidade de vigilância e de controle da população. Não obstante os limites à sua autonomia, os Estados ainda são os responsáveis pelo estabelecimento dos marcos jurídicos que criam condições políticas e institucionais favoráveis à economia globalizada. Assim, os mais diversos atores políticos têm necessidade de recorrer ao Estado para atingir seus objetivos e interesses específicos (VILAS, 2005).

Dessa forma, importa muito a busca de explicações para a natureza das políticas públicas adotadas no âmbito de cada unidade estatal, bem como para o papel dos distintos atores, dentro e fora do Estado, na elaboração, condução e rearranjos das respectivas decisões. Afinal, o conteúdo das políticas públicas não pode ser entendido apenas a partir das preferências e escolhas do partido governante, mas também com base na competição política em curso e nas formas de compromisso que são estabelecidas (LASCOUMES, 2009, p. 477). Por sua vez, as deliberações parlamentares não devem ser analisadas apenas levando em conta os constrangimentos institucionais, mas com “referência a um mecanismo mais vasto de fabricação da decisão” (FERRIÉ *et alii*, 2008, p. 796). Conforme sentenciou Rémond (1995, p. 20), “ater-se ao estudo do Estado como se ele encontrasse em si mesmo o seu princípio e a sua razão de ser é portanto deter-se na aparência das coisas”.

No que se refere às políticas educacionais, a literatura tem identificado a existência de linhas gerais comuns nos processos de reforma adotados nos diferentes países. Barroso (2005), por exemplo, apontou, com base em pesquisa coletiva¹⁶, “um conjunto de convergências significativas na emergência de novos modos de regulação¹⁷ das políticas educativas” (p. 736). Até a década de 1980, predominou um modelo “burocrático-profissional”, com forte regulação estatal. Desde então, ele vem sendo erodido por um modelo “pós-burocrático”, organizado em torno dos eixos “Estado avaliador” e o “quase mercado”. Barroso ressaltou que as políticas adotadas não são idênticas, mas tomaram esses modelos como referência. Ademais, nos países analisados, as políticas educacionais se desenvolveram em “contextos de partida

¹⁶ Trata-se do projeto *Changes in regulation modes and social production of inequalities in educational systems: a European comparison (2001-2004)*, subsidiado pela Comissão Europeia, que englobou os seguintes países europeus: Bélgica (francófona), França, Hungria, Portugal e Reino Unido (Inglaterra e País de Gales).

¹⁷ Na mesma obra, Barroso chama a atenção para o uso polissêmico do termo regulação. Em sua definição, ele destaca a função precípua da regulação de assegurar o equilíbrio de um sistema, bem como de, eventualmente, promover sua transformação. Outro aspecto destacado pelo autor consiste na complexidade dos processos de regulação, que envolvem uma diversidade de ações – e não apenas a produção de regras –, e uma multiplicidade de fontes, ainda que a principal emane do Estado.

diferentes” (p. 737). Podemos acrescentar que esses pontos de partida residem nas especificidades tanto da estrutura educacional quanto do modelo político-institucional de cada país. Por certo, as decisões e impasses acerca dos novos “modos de regulação” constituíram um processo marcado por acordos e confrontos entre diversos atores políticos, que se fizeram presentes, também, nas arenas parlamentares.

A significativa complexidade do Estado, particularmente em decorrência dos processos de mudanças das últimas décadas, recomenda, em seu estudo, uma abordagem teórica e metodológica mais refinada, mas ao mesmo tempo aberta à contribuição de tradições intelectuais e procedimentos de pesquisa distintos. Tem sido essa a tendência das pesquisas na ciência política (mas também em outras ciências sociais), segundo lembra Migdal (2009), que destaca alguns aspectos desse movimento. Em primeiro lugar, como já mencionado, a ideia isomórfica de Estado é abandonada em favor do reconhecimento de sua grande diversidade. Isso teve efeito, sobretudo, na interpretação das dificuldades enfrentadas por muitos Estados de cumprir as funções deles esperadas, com base em um modelo europeu:

A percepção dos pesquisadores das diferenças desses Estados – especialmente manifesta na instabilidade de seus regimes, na ausência de capacidades básicas e em seu relacionamento com suas populações (distanciando-se muito do ideal de Estado-nação) – apenas se aprofundou à medida que fatores surgidos no fim do século XX abalaram ainda mais sua combatida soberania. (...) [Os pesquisadores] têm buscado explicações e interpretações mais amplas para a capacidade, estrutura, comportamento etc. dos Estados. Ao mesmo tempo, eles têm alargado o entendimento em políticas comparadas sobre o que um Estado é, distanciando-se de antigas visões dualistas que comumente tratavam os Estados europeus em termos do que eles não são (ou não são ainda), a saber, Estados segundo um modelo europeu (2009, p. 176-77).

Ainda com base na argumentação de Migdal, as pesquisas sobre o Estado passaram a buscar alguma forma de ecletismo, em vez da vinculação a um único “paradigma”, seja racionalista, estruturalista ou culturalista¹⁸. Na comparação entre os Estados, a visão estática cedeu a vez a uma abordagem com muita riqueza histórica e preocupação tanto com a dimensão de continuidade quanto com os momentos críticos de mudança. Desse modo, a análise causal linear foi substituída pela pesquisa interessada em processo, complexidade e multiplicidade de níveis. Por fim, tem havido

¹⁸ Aquilo a que o autor denomina “paradigma estruturalista” engloba as linhas de pensamento de forte conotação histórica, como o institucionalismo histórico, a ser tratado na próxima seção. A noção de estrutura, nessa perspectiva, pode ser encontrada em Lloyd (1985) e, igualmente, será apresentada na seção seguinte.

um esforço para integrar os estudos de caso com tratamentos quantitativos nas comparações entre os Estados (essa questão será retomada adiante).

No que concerne às comparações de políticas sociais, cabe lembrar, seguindo Amenta (2003), os dois principais argumentos teóricos que as sustentam. De um lado, a linha político-organizacional vê na variedade da mobilização de grupos políticos o processo mais significativo na natureza dos rumos tomados pelas políticas sociais. Nesse sentido, a ação dos movimentos sociais assume papel de destaque. Do outro lado, para a abordagem institucional, a adoção de políticas sociais foi principalmente encorajada por instituições políticas centralizadas e pela ação do Estado, a partir da ampliação de sua capacidade financeira e da constituição de uma crescente burocracia. Aqui também se tem operado um esforço de síntese para combinar tanto o papel institucional e centrado no Estado quanto na ação de grupos políticos organizados fora da alçada estatal.

Essa busca de integração teórica será mais bem delineada nas seções seguintes.

2.3. Dimensão temporal e o institucionalismo histórico (IH)

Nosso estudo recorre à força dos elementos históricos na explicação social. Comungamos, assim, com o apelo de Pierson (2004, p. 6) de fundamentar a pesquisa social com uma “forte dimensão temporal”. Conforme lembrou o autor, não foi por acaso que vários dos grandes nomes do período de construção das ciências sociais (são feitas referências a Marx, Tocqueville, Weber, Polanyi e Schumpeter) adotaram uma abordagem profundamente histórica em seus estudos. A necessidade de recorrer à contextualização no tempo para prover o melhor conhecimento dos processos sociais foi assim enfatizada por Pierson (2004, p. 167):

Muito daquilo que é importante sobre o mundo social provavelmente vai permanecer encoberto se nossos questionamentos ficarem baseados, como ocorre com frequência, em esforços para examinar somente um momento no tempo. Se, de modo diferente, pensamos sobre como os processos sociais se desenvolvem ao longo do tempo, faremos perguntas que não formularíamos, identificaremos falhas em possíveis explicações que de outra forma não perceberíamos, e encontraremos respostas que não teríamos como descobrir.

Com efeito, não se trata de uma abordagem temporal descomprometida. É preciso que o esforço de reconstrução histórica procure ampliar o conhecimento, lançar luz sobre eventos e processos antes despercebidos ou vistos de forma incompleta ou precipitada. Ainda que se reconheça a legitimidade das abordagens circunscritas a

fenômenos isolados, o enfoque que se propõe em um estudo que tenha a finalidade de oferecer explicações fundamentadas deve ser capaz de identificar as relações entre os níveis micro e macro do processo histórico. Além disso, mesmo que a procura de explicações conduza a um alargamento temporal do estudo, de modo a visualizar os aspectos estruturais de um ou vários processos, não se deve perder de vista a existência de agentes, individuais e coletivos, com suas preferências¹⁹ e decisões: o reconhecimento de contingenciamentos estruturais não deve suprimir o papel dos atores sociais. Ainda, apesar da necessidade de oferecer explicações sobre o objeto de estudo, mediante o teste empírico de hipóteses levantadas, é preciso respeitar a especificidade dos fenômenos estudados e, portanto, adotar uma atitude de prudência nas eventuais tentativas de formular generalizações.

Apesar das inevitáveis especificidades das diferentes disciplinas voltadas para o estudo temporal dos indivíduos em sua interação com a sociedade, há muito se processou uma aproximação profícua entre elas. Foi-se o tempo – 1938 – em que Febvre (1978, p. 108) reclamava das relações “bastante decepcionantes” entre a história, a psicologia e a sociologia. Ou, ainda, em que Braudel (s.d., p. 7) – 1958 – reclamava que as “ciências do homem” se encontravam “comprometidas, obstinadas, em confusas lutas a respeito das fronteiras que possam ou não existir entre elas”. Por outro lado, passada, principalmente nos Estados Unidos, a voga behaviorista, outras ciências sociais, notadamente a política, voltaram a reconhecer a necessidade de aportes históricos consistentes (KAVANAGH, 1991).²⁰

Na história, o interesse pela contribuição de outras disciplinas talvez tenha sido mais precoce, com a *École des Annales*, e teve seu papel na fragmentação da disciplina, fenômeno que não deixou de ter seu caráter profícuo (BURKE, 1992). De fato, há muito, diferentes abordagens e concepções epistemológicas conduzem os historiadores em seu ofício. A preocupação com as estruturas ainda continua a ser reivindicada como necessária e constitui o mote das abordagens históricas de outras disciplinas, como a Sociologia Histórica. No entanto, mesmo as abordagens mais recentes, como as de caráter interpretativo, merecem seu lugar ao sol, embora devam

¹⁹ Uma definição válida de preferências é apresentada por Katznelson & Weingast (2005, p. 7): “propensões para se comportar em determinadas circunstâncias de pessoas que discriminam as alternativas que julgam de forma absoluta ou relativa”. Conforme também observaram os autores (p. 7), a formação de preferências constitui tema essencial para qualquer teoria que se baseia no agenciamento. O tema será retomado adiante.

²⁰ Kavanagh (1991) saudou a “maior consciência da relevância da história” e a “maior cooperação entre cientistas políticos e historiadores” (p. 495). Contudo, sua avaliação era de que a contribuição da história seria mais voltada ao corpo do conhecimento do que às questões metodológicas.

conferir atenção à advertência de um historiador da estatura de Ginzburg (2001, p. 41), no contexto de seu brado “antipositivista”, de se “opor com a máxima clareza possível às teorias da moda que tendem a esfumar, até torná-los indistintos, os limites entre história e ficção”.

O enfoque a ser dado à nossa pesquisa busca aproximar-se de abordagens desenvolvidas no seio da ciência política e da sociologia comparada, a partir de seu maior envolvimento, consolidado na década de 1980, com os estudos históricos. Essa aproximação foi responsável, na sociologia, pelo florescimento de estudos macro-históricos, frequentemente com ênfase comparativa, no estilo das grandes obras de Barrington Moore Jr., Charles Tilly, Perry Anderson e Theda Skocpol. Já na ciência política, essa aproximação resultou no desenvolvimento do institucionalismo histórico, uma vertente do chamado neoinstitucionalismo.

Como muitas vezes se tem dito, o interesse pelas instituições no âmbito da ciência política nada tem de novo. Contudo, novas perspectivas de abordagem institucional levaram ao desenvolvimento, a partir da década de 1980, de uma heterogênea corrente teórica abrigada sob o termo neoinstitucionalismo, em reação ao determinismo social e a algumas vertentes do marxismo, com sua tendência de negligenciar as instituições e os indivíduos na explicação das ações políticas, e ao behaviorismo, com seu fundamento de que o comportamento coletivo explica-se pela soma das escolhas individuais (IMMERGUT, 1998, p. 11). Para os teóricos do neoinstitucionalismo, as instituições provêm o contexto no qual os atores políticos definem seus interesses e fazem suas escolhas; elas ajudam a moldar o comportamento dos indivíduos e a reduzir as incertezas inerentes à vida social. Assim, as análises se voltaram para as relações entre as instituições e o comportamento dos atores, de forma a fornecer explicações mais sólidas para os fenômenos políticos estudados.

Peters (2012, p.18; 175-184) reconheceu a existência de vários neoinstitucionalismos, unidos pela concepção de conferir à ação coletiva um posicionamento mais central na análise da vida política. Ainda que, de modo geral, os indivíduos permaneçam no papel de atores importantes, essa escola considera as instituições como peças centrais nas decisões políticas. A reciprocidade nas relações entre as instituições e seu contexto socioeconômico é enfatizada, embora de forma desigual, no seio de cada corrente e nos trabalhos dos diferentes cientistas políticos. Nesse sentido, por exemplo, é que deve ser entendida a observação de Arretche (s.d., p. 57) de que o neoinstitucionalismo incorpora contribuições de outras correntes

explicativas e considera que “mudanças econômicas e demográficas, mudanças ideológicas e pressões políticas do movimento popular” atuaram na emergência do *welfare state*, embora o processo de seu desenvolvimento tenha ocorrido “no interior de estruturas institucionais e políticas específicas”.

Hall e Taylor (2003), assim como Thelen (1999), identificaram três segmentos distintos do neoinstitucionalismo: o histórico, o cultural e o da escolha racional. Nessa seção, trataremos do primeiro, que mais diretamente irá nos apoiar no desenvolvimento da pesquisa. A abordagem da escolha racional também nos interessará diretamente, dada a sua importância nos estudos legislativos e os esforços de aproximação com o institucionalismo histórico (que passaremos a denominar IH). O institucionalismo cultural (ou sociológico) será abordado de forma secundária, embora comungue pressupostos fundamentais com o IH.²¹

O primeiro, e mais óbvio traço do IH reside na atenção que ele confere ao que Hall e Taylor (2003, p. 200) chamaram de “trajetória percorrida”. Trata-se de reconhecer como ponto fundamental da explicação os elementos herdados do passado. O contexto institucional, bem como suas relações com os indivíduos são, em grande parte, moldados no tempo e cabe ao pesquisador identificar os aspectos históricos que contam para a sua formação.²² Outro elemento a destacar nessa corrente diz respeito à revalorização dos conflitos que envolvem a distribuição desigual de poder e de recursos. Embora também nada tenha de original, essa visão evidencia o fato de que os arranjos institucionais não são neutros. Deve-se ressaltar, ainda, que os estudos classificáveis no âmbito do institucionalismo histórico reconhecem a existência de outros fatores, além das instituições de natureza mais política, como determinantes nos resultados dos conflitos políticos. É o caso das ideias, das classes sociais e de fenômenos econômicos (HALL & TAYLOR, 2003).

²¹ Concordamos com a avaliação de Ross (2009, p. 134) sobre a importância da cultura no estudo da política. Segundo o autor, a cultura “provê a estrutura para: organizar os mundos diários das pessoas, abrigando neles o eu e os outros, conferindo sentido às ações e interpretando as motivações dos outros; fundamentar a análise de interesses; ligar identidades à ação política; e predispor as pessoas e os grupos a praticar algumas ações e evitar outras”. Ross reconheceu a diversidade de abordagens culturalistas dos fenômenos políticos, assim como o fato de que nem todas elas têm objetivos explicativos ou procuram estabelecer relações causais. Contudo, a partir da visão de mundo dos atores e dos significados intersubjetivos, a análise cultural permite “construir interpretações plausíveis da vida política para explicar a ação individual e coletiva” (p. 159).

²² A ideia de “trajetória política” utilizada por alguns pesquisadores do Estado, como Migdal, é bastante afim à de “trajetória percorrida”. Nas palavras de Migdal (2009, p. 180), o primeiro conceito “aponta para o conjunto específico de condições mundiais que existiam na época de formação dos Estados e outras circunstâncias críticas de sua história”. Ele indica, ainda “como elites-chave, forças sociais, instituições e condições se mesclaram de diferentes formas, levando a grande disparidade nas práticas estatais”.

Um dos conceitos mais caros ao IH é o de *path dependence*. Surgido no campo da economia, sua noção ficou muito conhecida na área do desenvolvimento tecnológico, com a famosa explicação para o destino da opção QWERT das máquinas de escrever. Conforme tem sido registrado (PIERSON, 2004, p. 20; PETERS, 2012, p. 70-71; THELEN, 2003, p. 218), o conceito de *path dependence* não é rígido. Existem definições fracas e fortes a seu respeito. Sua conceituação mais abrangente refere-se ao reconhecimento de que acontecimentos do passado (como a escolha de determinadas políticas ou a adoção de formas específicas quando do surgimento de uma instituição) terão contínuas e relevantes consequências sobre eventos que venham a ocorrer em períodos posteriores.²³

O conceito de *path dependence* implica a ideia de que, uma vez tomado um caminho, ocorre uma acomodação em torno dele. Os atores envolvidos no processo tendem a elaborar suas estratégias de forma a considerá-lo como curso consumado. Daí as dificuldades de sua reversão, uma vez que os custos de um redirecionamento para uma alternativa anteriormente tida como viável crescem com o passar do tempo. O conceito de *path dependence*, desse modo, envolve a noção de *positive feedback* ou *self-reinforcement*. Ele valoriza, portanto, a ideia de persistência, o que o torna uma ferramenta útil para compreender a continuidade. Existe nele, contudo, espaço para a incorporação de elementos de contingência, que remetem à possibilidade de escolha e de agenciamento.

O conceito de *path dependence* e mesmo o IH, de forma geral, têm sido criticados por valorizarem excessivamente a continuidade, em detrimento da mudança (WEIR, 2006, p. 171). Em decorrência disso, os autores vinculados a essa abordagem passaram a explicitar ou reforçar em suas teorizações e estudos empíricos esclarecimentos que enriquecem suas interpretações. Thelen & Mahoney (2010) têm acentuado que, assim como ocorre em períodos de mudança, também existem relações de conflito e de poder em todo o processo de acomodação e de persistência. Conforme os autores acentuaram, os “perdedores” não desaparecem, ainda que a linha entre estes e os “ganhadores” seja muitas vezes tênue e complexa (p. 22).

Thelen (2006) argumentou, com propriedade, que nem sempre a mudança institucional ocorre de forma abrupta e descontínua. Muitas vezes existe continuidade

²³ Na conceituação de Katznelson (2003, p. 290): “decisões-chave em momentos cruciais produzem efeitos que levam a história a um curso cujos mecanismos de reprodução fazem com que a seleção inicial torne-se incontrolável”.

em períodos de aparente ruptura, assim como mudanças substanciais, embora graduais, sob a superfície de arranjos institucionais aparentemente estáveis. Por isso, a autora acentuou a necessidade de estudar períodos mais amplos, a fim de identificar como uma instituição criada com objetivos bem determinados pode ser redirecionada para servir a fins significativamente distintos. A reprodução institucional também constitui um processo frequentemente passível de conter elementos dinâmicos, pois “com o objetivo de sobreviver, raramente as instituições permanecem estáticas” (p. 154). A sobrevivência de uma instituição precisa de sustentação política, inclusive mediante a formação de novas coalizões que as apoiem, conforme eventuais alterações nas condições econômicas e políticas.

Autores como Thelen buscaram alternativas ao modelo do equilíbrio pontuado (*punctuated equilibrium*), que concebe a mudança como decorrente de momentos de operação de forças exógenas ou da ocasional manifestação dos agentes. De fato, as três correntes do neoinstitucionalismo têm buscado mais a explicação da continuidade do que da mudança. Na teoria da escolha racional, isso decorre, fundamentalmente, por sua ênfase no equilíbrio institucional; na linha culturalista, por sua tendência de tomar as instituições como um conjunto de normas e procedimentos aceitos irrefletidamente; no IH, por seu foco em períodos temporais longos, que beneficiam uma abordagem das estruturas. Contudo, uma nova perspectiva pode ser aberta mediante a percepção de que “as propriedades básicas das instituições contêm dentro de si possibilidades de mudança” (MAHONEY & THELEN, 2010, p. 14).

Em seu esforço de enriquecimento teórico do IH, Thelen (2003) introduziu dois novos conceitos de mudança institucional: “conversão” (*conversion*) e “sobreposição” (*layering*). O primeiro conceito envolve o fenômeno de normas institucionais pré-existentes serem redirecionadas para novos propósitos. Já “sobreposição” diz respeito à renegociação parcial de alguns elementos de um arranjo institucional, enquanto outros permanecem inalterados (THELEN, 2003, p. 225-26). Os dois conceitos incorporam a ideia de “*increasing returns*”, mas iluminam o processo no qual os arranjos institucionais são periodicamente renegociados. Ambos combinam elementos de reprodução institucional e de renovação institucional, pois capturam o processo de mudança que não ocorre abruptamente, mas de forma cumulativa e gradual (THELEN, 2006, p. 156).

Thelen (2003; 2006) lançou mão de ambos para explicar a evolução da educação profissionalizante na Alemanha ao longo do século XX. Em sua origem, esse

sistema foi criado para qualificar o setor artesanal (*Handwerk*). De natureza fortemente conservadora, esse segmento social foi visto pelos governantes do império alemão como fonte importante de apoio político, em contraste com os operários do setor industrial, cada vez mais politizados e organizados em sindicatos com forte influência socialista e comunista. Inicialmente, apenas os membros do *Handwerk* podiam obter certificados válidos de aprendizagem. Essa situação levou o setor de indústrias mais especializado (principalmente os fabricantes de máquinas) a forçar mudanças no sistema de educação profissionalizante. Em interação com o setor artesanal, os industriais desenvolveram estratégias e arranjos institucionais para adaptar o sistema às mudanças socioeconômicas que o país atravessava.

Mais recentemente, Thelen, juntamente com Mahoney, sistematizou sua teoria de mudança institucional (MAHONEY & THELEN, 2010). De início, os autores destacaram que tanto o contexto institucional quanto as características da instituição em foco devem ser levados em conta em qualquer modelo explicativo de mudança. Ambos ressaltaram, ainda, que mesmo a estabilidade precisa ser compreendida como um processo dinâmico, pois ela normalmente envolve tensões ligadas a conflitos de natureza distributiva, compromissos vulneráveis e relações complexas com outras instituições. Além disso, o consentimento deve constituir uma variável relevante tanto para a análise da estabilidade como da mudança institucional:

A necessidade de reforçar as instituições acarreta sua própria dinâmica de mudança potencial, o que advém não apenas da natureza politicamente contestada das regras institucionais, mas, importante, do nível de abertura na interpretação e implementação dessas regras. Mesmo quando as instituições são formalmente codificadas, as expectativas que elas geram frequentemente permanecem ambíguas e sempre são sujeitas à interpretação, debate e contestação (MAHONEY & THELEN, 2010, p. 10-11).

A ambiguidade, desse modo, constitui uma abertura para a reinterpretção das normas e, igualmente, para sua eventual consolidação, por meio de conflitos sobre seus significados e sobre a distribuição do poder. Portanto, ela abre espaços para a iniciativa dos atores. Isso foi mostrado, por exemplo, no trabalho de Sheingate (2010) sobre a evolução das normas e procedimentos internos da *U.S. House of Representatives*, com base em três eventos de mudança regimental ocorridos no final do século XIX e início do XX. Os três episódios mostraram a presença de elementos de criatividade e de constrangimento gerados pela ambiguidade das normas regimentais e

ilustram como atores trabalhando no interior de uma instituição complexa como a *U.S. House of Representatives* buscam atingir seus objetivos, de

forma individual ou coletiva, mediante um processo sem fim de criação, elaboração e interpretação de normas (SHEINGATE, 2010, p. 172).

Além de “conversão” e de “sobreposição”, Mahoney & Thelen (2010) completaram sua tipologia de mudança institucional com “substituição” (*displacement*) e “impulso” (*drift*). O primeiro surge quando as normas vigentes são substituídas por novas normas, seja de modo abrupto (como pode ocorrer nas revoluções), seja em um lento processo. “Impulso”, por sua vez, dá-se quando as normas permanecem formalmente as mesmas, mas seu impacto sofre mudanças devido a fatores externos. Os autores também estabeleceram uma afinidade de papéis entre os quatro tipos de mudança e quatro tipos de agentes: “insurgentes”, “simbióticos”, “subversivos” e “oportunistas”. Os “insurgentes”, que conscientemente buscam eliminar as instituições ou normas vigentes, aparecem associados à “substituição”. Os agentes “simbióticos parasitários”, que buscam preservar o *status quo*, mas agem de forma a corroer a ordem vigente, são mais associados à mudança por “impulso”. Já os “subversivos” desejam mudar uma instituição, o que os aproximaria da “substituição”. Contudo, disfarçam seus reais objetivos e atuam de modo a promover a “sobreposição”. Por fim, os “oportunistas” adotam uma posição de expectativa: não se opõem abertamente às normas institucionais, mas buscam mudanças que atendam seus interesses, o que os associa mais à “conversão”. Sobre essa tentativa de conceituação dos processos de mudança e do papel dos agentes, parece razoável ter em mente que o dinamismo da ação e a complexidade dos fenômenos sociais tendem a revelar situações em que não se possa determinar com clareza a presença de uma única categoria, o que talvez recomende o uso de modelos mistos.

Weir (2006) também ressaltou a necessidade de identificar o processo de definição de interesses e as coalizões presentes não apenas em *critical junctures*, mas, igualmente, em períodos de estabilidade. A multiplicidade de interesses dos atores precisa ser criteriosamente considerada. Do mesmo modo, a autora chamou a atenção para o fato de que as explicações sobre continuidade e mudança devem levar em conta as ações e as omissões de atores políticos normalmente excluídos das decisões políticas. Portanto, as análises institucionais das estruturas políticas devem contemplar o papel dos movimentos sociais, em especial suas ações em situações de dissonância institucional.

Pierson (2003), por sua vez, sustentou a necessidade de conferir atenção à *longue durée*, conforme a terminologia de Fernand Braudel²⁴, dado que vários processos sociais relevantes precisam de muito tempo para se desenvolver. Por certo, não se trata de conceber as estruturas de forma praticamente imóveis, segundo transparecem na obra braudeliana. Pierson buscou, antes de tudo, enfatizar que a restrição da temporalidade da análise muitas vezes dá origem a explicações imediatistas. Por isso, é preciso, buscar a “diversidade dos horizontes de tempos causais e de efeitos” (p. 179), assim como entender que “os processos sociais ocorrem em velocidades distintas” (p.181).²⁵ Para tanto, Pierson formulou uma tipologia de relações causais em processos de longa duração. O primeiro tipo de *slow-moving causal process* reside no caráter gradual ou cumulativo que marca muitas mudanças históricas. Essa característica surge com frequência no caso de algumas transformações tecnológicas, mas também no desenvolvimento de políticas públicas que apenas com o decorrer do tempo evidenciam seus efeitos. O segundo envolve o *threshold effects*: alguns processos apresentam efeitos pequenos ou negligenciáveis até atingirem determinado ponto crítico, a partir do qual produzem importantes mudanças. Os traços fortemente inerciais de muitos arranjos institucionais indicam que a pressão em direção a mudanças pode precisar de tempo para revelar seus efeitos. Já o argumento da cadeia causal indica que a relação de causa entre mudanças significativas e seus efeitos mais claros é mediada por uma sequência de acontecimentos e efeitos. Muitas vezes, alertou Pierson, o analista se preocupa em demasia com ações intencionais que apenas têm relevância no decurso de uma cadeia causal desenvolvida ao longo do tempo. Naturalmente, cabe cuidado sobre a possibilidade do enfraquecimento da cadeia causal quando ocorrem muitos estágios intermediários e a associação entre eles não se mostra forte (PIERSON, 2003).

A abordagem dos fenômenos sociais desenvolvida no âmbito do IH, particularmente por um autor como Pierson e por muitos seguidores da Análise

²⁴ Braudel (s.d.) insistiu nos limites da história tradicional, incapaz de libertar-se da superficialidade da narração de acontecimentos, “resplandecentes” ou “obscuros”, localizados no âmbito de um tempo breve. Embora tenha reconhecido a existência de diferentes tempos da história, Braudel enfatizou a força de uma história lenta, profunda, quase imóvel, vinculada a “certas estruturas (...) dotadas de uma vida longa que se convertem em elementos estáveis de uma infinidade de gerações” (p. 14). O caráter quase determinante dessa realidade levou o historiador a referir-se a “prisões de longa duração”: “Pense-se na dificuldade de romper certos marcos geográficos, certas realidades biológicas, certos limites de produtividade e até reações espirituais: também os enquadramentos mentais representam prisões de longa duração”(ibid).

²⁵ É clara a convergência com as considerações de Rémond (1996, p. 34) sobre “a pluralidade de ritmos” – com a articulação do contínuo com o descontínuo e a combinação entre o instantâneo e o extremamente lento –, que caracteriza mais recentemente a história política, tradicionalmente voltada para o instantâneo e o linear. Tais observações cabem, naturalmente, a outros domínios dos estudos históricos.

Histórica Comparada (tratada a seguir), possui inúmeras familiaridades com o que Lloyd (1995) denominou “história estruturante” ou, alternativamente, “estruturismo metodológico”.²⁶ Autores de áreas diferentes são classificados nessa categoria por Lloyd, como Fernand Braudel, Clifford Geertz, Barrington Moore Jr., Alain Touraine, Pierre Bourdieu, Emmanuel Le Roy Ladurie, Norbert Elias, Charles Tilly, Ernest Gellner e Anthony Giddens. Conforme assinala Lloyd, o que une todos esses pesquisadores é a concepção de que os seres humanos são agentes reprodutores e estruturantes da vida social. Para eles, a ação individual e coletiva, em grande parte de forma inconsciente, é responsável pela manutenção e reprodução das estruturas sociais e, em determinadas circunstâncias, também por sua transformação²⁷. Os indivíduos escolhem os cursos de ação, mas não de forma livre, pois sofrem uma série de limitações estruturais. Desse modo, a transformação costuma ser o efeito, muitas vezes inesperado, de tentativas individuais e coletivas de reprodução da ordem social. Assim, escolha individual e condicionamentos sociais assumem uma relação de interdependência:

São as necessidades humanas e as condições institucionais e ambientais efetivamente existentes que constituem os parâmetros das escolhas e ações de indivíduos socializados para provocar novos arranjos institucionais. Necessidade socioestrutural, acaso, escolha e propósito individual desempenham todos sua parte (LLOYD, 1985, p. 187).

Em todos esses autores, o agente humano constitui o centro da investigação. Contudo, eles focam “dois núcleos de forças causais”: “a força condicionante das estruturas sociais” e a “força do agenciamento de pessoas atuando coletivamente”. Dessa forma, em suas obras, as abordagens micro e macro acabam se integrando com certa naturalidade.²⁸

²⁶ Isso é reconhecido por Lloyd, ainda que sem referência específica ao IH: “O termo ‘estruturismo metodológico’ não é amplamente empregado, mas o termo mais comum, ‘abordagem institucionalista’, parece significar quase a mesma coisa” (1985, p. 64).

²⁷ Lloyd definiu estruturas sociais como “o conjunto emergente de regras, papéis, relações e significados dentro do qual as pessoas nascem, e que lhes organiza o pensamento e a ação, e pelos quais é, por sua vez, reproduzido e transformado” (p. 60). Adiante, as estruturas sociais são apresentadas como um “sistema de regras, papéis, relações e símbolos sociais em que ocorrem eventos, ações e pensamento e se vive a vida”. (p. 66). Para Lloyd, essas estruturas são “formações misteriosas: ao mesmo tempo intangíveis, invisíveis e, até certo ponto, incompreensíveis, são contudo poderosas e, em diversos casos, amplas e de longa duração” (p. 21).

²⁸ A título ilustrativo, pode-se lembrar de *Le carnaval de Romans*, obra em que Le Roy Ladurie (1979) mostrou como um episódio ocorrido no Carnaval de 1580, em uma pequena cidade do *Dauphiné*, reflete conflitos mais profundos e complexos ligados às transformações políticas, econômicas e sociais de uma época. Eis as últimas palavras da obra: “O carnaval romanense me lembra do *Grand Canyon* do Colorado. Sulco isolado, ele se embrenha em uma estratigrafia estrutural. Ele revela, de um traço de serra, as camadas sociais e mentais que compõem um autêntico *Ancien Régime*. No crepúsculo da Renascença, ele desvela toda uma geologia, colorida e torturada” (p. 408).

A abordagem “estruturista” opõe-se decididamente a outros dualismos que marcam a análise social, como a oposição entre evento e estrutura. Lloyd ressaltou que não é o caso de privilegiar um dos aspectos, pois nenhum deles pode existir sem o outro. O autor, igualmente, não viu a necessidade de optar entre a explicação causal e a compreensão hermenêutica. Ambas oferecem apoio mútuo no trabalho de investigação. A narrativa, por sua vez, é vista de modo respeitoso, dado que ela é inevitável na apresentação dos resultados da pesquisa. Como lembrou Lloyd, o trabalho de muitos historiadores demonstra a possibilidade de que a narrativa seja explanatória. Portanto, explicação, compreensão e descrição se complementam na pesquisa social (LLOYD, 1985).

Lloyd (1985) reconheceu que essa vertente “estruturista” da análise social comporta um pluralismo teórico. Contudo, ele sustentou que o “estruturismo metodológico” constitui a “base profunda” ou existe “em geral como uma suposição não verificada dentro das explicações de muitos historiadores” (p. 23 e 26). Ao mesmo tempo, Lloyd também rejeitou a dicotomia entre passado e presente, que muitas vezes tem levantado barreiras entre as disciplinas voltadas para o estudo da sociedade. Ele defendeu, assim, a criação de uma “história estrutural social” como “núcleo de uma ciência unificada da ação e da sociedade, do passado e do presente”, pois para ele “os genuínos cientistas sociais devem ser, com efeito, historiadores estruturais, a despeito dos rótulos colados às suas práticas” (p. 201-21).

Em uma linha semelhante de busca de uma visão histórica não tradicional, cabe assinalar as tentativas de aproximação entre diferentes historicidades. Esse procedimento foi defendido de forma bastante convincente por Philippe Corcuff (2011), em sua análise sobre a invasão da abordagem histórica na ciência política francesa, em especial com o desenvolvimento da sócio-história, área do conhecimento que “contribuiu para renovar as ciências sociais na França, desde o início dos anos 1990” (p. 1.126). Corcuff partiu da polêmica obra de Yves Schemel, *La politique dans l’Ancien Orient*, que buscou pontos de encontro entre a vida política na Antiguidade Oriental e na Europa contemporânea. As audaciosas comparações de Schemel, que buscaram sustentar a hipótese de permanência estrutural, serviram para que Corcuff abordasse a tensão entre contextualização histórica e generalização teórica. Sua principal crítica foi dirigida contra o “mito” em torno da noção de origens e contra a história de tempo linear. Enquanto a primeira ideia traz o risco de produzir uma “lógica genético-regressiva” sem fim, a segunda privilegia excessivamente a continuidade e perde o que

existe de singular em cada evento. Ambas também podem cometer o equívoco de sustentar a tese da necessidade histórica. Além disso, empobrecem o conhecimento ao ignorar outras concepções de historicidade.

Corcuff apoiou-se na epistemologia de autores como J.-C. Passeron em favor de um “pluralismo teórico sem relativismo”. Esse tipo de abordagem deve preservar a “capacidade de generalização controlada” e admitir uma “mobilidade de analogias conceituais controladas” (p. 1.131-32). Mas, principalmente, deve abrir-se a outros modelos de historicidade. A esse respeito, Corcuff propôs uma abertura a um modelo mais sensível às discontinuidades, do qual Foucault seria um caso exemplar.²⁹ As reflexões de Benjamin sobre a história, marcadas pelo misticismo judaico, que articula passado, presente e futuro, aparecem para Corcuff como uma inspiração para as novas historicidades. Alguns exemplos dessa nova sensibilidade mencionados por Corcuff, como E. P. Thompson e Albert Hirschman, não chegam a fazer jus à proliferação de abordagens afastadas do tempo linear presentes no que se convencionou chamar “Nova História” e mesmo nas reflexões mais recentes do IH e de outras áreas do conhecimento voltadas para abordagens históricas.

2.4. A Análise Histórica Comparada (AHC) e o estudo de poucos casos

Estudos temporais com abordagem macro têm sido desenvolvidos pela irmã gêmea (mas não univitelina) do institucionalismo histórico: a análise (ou pesquisa) histórica comparativa (AHC). De fato, não existem diferenças marcantes entre as duas vertentes de pesquisa. Uma diferença pouco substancial talvez resida no fato de que o IH não esteja explicitamente engajado na comparação sistemática. Pode-se acrescentar, ainda, que enquanto o IH se encontra vinculado à ciência política, a AHC tende a ser multidisciplinar.

A AHC não constitui uma teoria ou um método específico, mas uma abordagem que tem sido utilizada por pesquisadores com variadas origens teóricas e metodológicas (MAHONEY & RUESCHEMEYER, 2003, p. 10). Seus postulados têm sido muito utilizados, de forma profícua, no estudo das políticas públicas. Segundo Amenta (2003, p. 114-120), a “elevada produtividade” da AHC decorre da conjunção de

²⁹ Como bem argumentou Giddens (1999, p. 306-07), a forma descontínua da escrita histórica de Foucault decorre de seu reexame da natureza do sujeito, de sua descentralização. Essa forma “vale pelo impacto”, mas traz o problema de deixar os indivíduos impotentes diante de seus destinos. Assim, a “apropriação reflexiva da história”, tão necessária ao próprio historiador, não está presente nos agentes históricos. Curioso notar que essa avaliação contrasta nitidamente com a ativa militância política de Foucault.

três fatores: a existência de um relativo acordo sobre o que deve ser explicado; a disponibilidade de muitas informações sobre os temas abordados; e a sua abertura metodológica.

A AHC enfatiza o desdobramento de processos ao longo do tempo, como meio de obter explicações para “grandes questões”. Desse modo, a análise causal torna-se preocupação central da AHC, que se propõe a enfrentar o desafio epistemológico de conciliar a particularidade histórica com a busca de generalizações teóricas. Mahoney & Rueschemeyer (2003) são bastante prudentes quanto à pretensão de encontrar relações causais com alcance universalista. Para os autores, os “programas universalizantes”, do estruturalismo funcional à teoria dos jogos, “tenderam a produzir conceitos a-históricos e proposições que com frequência são muito gerais para serem aplicadas com utilidade na explicação” (p. 9) Esse aspecto, no entanto, constitui uma questão em aberto. Amenta (2003, p. 94), por exemplo, defendeu que a AHC, em seu trabalho de explicar importantes diferenças históricas, é capaz de produzir linhas teóricas ou argumentos causais aplicáveis a casos e períodos históricos distintos. No entanto, predomina entre os comparativistas o entendimento de que as explicações encontradas para alguns casos podem não ser generalizáveis para o maior número de situações (MAHONEY, 2000, p. 86).

A AHC envolve uma “abordagem sofisticada” da literatura a respeito de cada caso. Todavia, não existe a necessidade de recorrer a fontes históricas primárias, embora essa prática tenha sido adotada por vários autores. Mais fundamental é a capacidade de formular questionamentos, montar quebra-cabeças a respeito dos casos escolhidos e identificar as relações causais dos processos históricos, a partir da comparação sistemática de casos (AMENTA, 2003).

Com efeito, essa comparação sistemática, seja por similaridade ou contraste, constitui um dos fundamentos básicos da AHC. Nessa tarefa, uma das possibilidades de abordagem mais utilizadas é o estudo de reduzido número de casos, com o objetivo de aprofundar a análise. Conforme Mahoney & Rueschemeyer (2003, p. 13):

(...) uma vez que os investigadores de história comparada normalmente conhecem bem cada um de seus casos, eles podem avaliar variáveis à luz de um contexto mais amplo de cada caso particular, atingindo, dessa forma, um nível mais alto de validade conceitual do que é em geral possível quando um grande número de casos é selecionado. Essa abordagem próxima de casos particulares também permite aos pesquisadores explorar como as variáveis podem ter efeitos causais distintos entre contextos heterogêneos (...). Além disso, a questão sobre se e até que ponto diferentes casos são independentes uns dos outros pode ser sujeita ao exame acurado permitido pelo intensivo estudo de casos.

O crescimento de estudos de história comparada reavivou o debate sobre o alcance e validade das pesquisas quantitativas e qualitativas, particularmente sobre os méritos das pesquisas com poucos casos (*small-N case studies*). Para a linha neopositivista, essas pesquisas, baseadas na seleção pela variável dependente, padeceriam de fragilidade em testar suas hipóteses e seriam pobres (em uma visão mais radical, até inúteis) na formulação de generalizações. As críticas comumente formuladas aos métodos de história comparada com o uso de poucos casos – ou apenas de um – podem ser agrupadas em quatro principais linhas argumentativas.

A primeira alega que as proposições explicativas deveriam ter um raio de aplicação maior do que o fenômeno explicado. A procura de evidências em um pequeno número de casos, ou em apenas um, com um grande número de variáveis (fatores causais), levaria à falta de significância estatística, com o surgimento de um equivalente do problema estatístico de “*degrees of freedom*”. Dessa forma, a validade de estabelecer inferências causais dos estudos comparativos de poucos casos seria bastante limitada.

Contudo, essa crítica transfere para o método qualitativo um problema que pode afligir os estudos de natureza estatística, dado o seu escopo de oferecer explicações com base em grandes números. É preciso considerar que as evidências têm importâncias distintas e o que vale, no estudo de poucos casos, não é a quantidade de evidências, mas sua contribuição para a tarefa explicativa diante de hipóteses alternativas (BENNET, 2010, p. 209). Ademais, a limitação efetivamente ocasionada pelos estudos de poucos casos na produção de generalizações pode ser contrabalançada pelo aumento da validade conceitual decorrente do aprofundamento dos casos particulares (MAHONEY, 2000, p. 86).

Rueschemeyer (2003, p. 313 ss.) ressaltou que não se deve sobrestimar a distinção entre o trabalho histórico analítico voltado para a explicação de um fenômeno específico e as pesquisas em ciências sociais dirigidas para a construção de proposições aplicáveis em vários contextos, pois ambos se dedicam essencialmente à tarefa de desenvolver e validar hipóteses explicativas causais. O ceticismo em relação ao primeiro reside na equivocada identificação entre um único caso e uma única observação. Na verdade, o estudo de um único caso ou de poucos casos tende a permitir um confronto mais detido entre as proposições explicativas e as evidências empíricas. Assim, ele se apresenta mais equipado para lidar com a complexidade causal. A obra clássica de E. P. Thompson sobre as origens da classe trabalhadora foi adequadamente apresentada por Rueschemeyer (2003) como um exemplo feliz de estudo de caso, que

permitiu um “*close attention*” para a complexidade de um desenvolvimento histórico e envolveu um habilidoso diálogo entre conceito e evidência. Portanto, fez mais do que apenas gerar e comprovar hipóteses iniciais.

A segunda crítica consiste no enviesamento das amostras quando da seleção dos casos. Dado que a escolha se faz pela variável dependente, o poder da avaliação causal, em perspectiva comparada, ficaria comprometido. Para Geddes (1990), os estudos de casos com base na variável dependente são válidos para o detalhamento do processo de desenvolvimento de determinado fenômeno e podem, inclusive, identificar variáveis causais plausíveis, além de permitir a descoberta de anomalias que outras teorias não conseguem explicar. Contudo, não são adequados na política comparada, pois são incapazes de testar as teorias que propõem, uma vez que “a amostra de casos a examinar precisa ser selecionada de forma a assegurar que os critérios de escolha não tenham correlação com o arranjo de casos na dependente variável” (p. 134-35).

Essa crítica não leva em conta a diferença entre causa (ou condição) necessária e suficiente (DION, 2011). A primeira consiste em uma causa cuja presença é requerida para a ocorrência de um fenômeno. No caso de sua ausência, o fenômeno não se dá de forma alguma. Já a suficiente é aquela cuja presença produz inevitavelmente o fenômeno. A relevância do estudo de poucos casos torna-se evidente quando a seleção repousa na busca de causas necessárias, sendo, de fato, de menor utilidade no caso de causa suficiente. Além disso, conforme argumentou Mahoney (2003), deve-se estar atento para que os casos selecionados sejam representativos no conjunto daqueles disponíveis.

A terceira crítica repousa exatamente na desqualificação do emprego de causas necessárias e causas suficientes de um fenômeno (MAHONEY, 2003). No caso das causas necessárias, haveria um contingente potencialmente infinito delas para determinado fenômeno, na maior parte de nenhuma importância. Numerosas causas suficientes, por sua vez, seriam óbvias ou tautológicas. A esse respeito, Mahoney (2003) lembrou serem desprezíveis na literatura os exemplos de pesquisas comparadas de poucos casos em que são usadas causas triviais necessárias ou causas tautológicas suficientes. De todo modo, o critério empírico denunciaria equívocos dessa natureza.

A quarta crítica, por sua vez, diz respeito ao uso de métodos causais determinísticos nos estudos comparativos de poucos casos. Mais especificamente, trata-se do emprego dos métodos da concordância e da diferença de John Stuart Mill. No primeiro caso, comparam-se casos positivos: a presença de uma condição relevante

comum no fenômeno sob investigação sinaliza seu fator causal. No da diferença, tomam-se os casos negativos, em que ocorre e não ocorre o fenômeno em foco. A eventual exceção em uma condição comum indica o fator causal.

A combinação desses métodos foi utilizada por Theda Skocpol, em *States and Social Revolution*. Além de constituir um marco na análise das revoluções, a obra tornou-se uma referência para os estudos macroestruturais comparativos. Contudo, desde sua publicação, a obra tem sido objeto de numerosas críticas. Skocpol analisou profundamente as grandes revoluções francesa, russa e chinesa, comparando suas semelhanças (sem ignorar suas especificidades) e contrastando-as aos fenômenos históricos da Inglaterra no século XVII, da Prússia no início do século XIX, da Alemanha, em 1848, do Japão, na década de 1860 e da Rússia, em 1905. Nos três primeiros casos, a revolução social³⁰ de fato ocorreu, pois houve uma mudança no campo político e no socioeconômico (casos positivos). Já nos três últimos, não ocorreu uma revolução social (casos negativos), mas fenômenos de outras naturezas. Em declarado desafio à interpretação marxista (ou interpretações marxistas) de revolução, Skocpol defendeu a adoção de “três principais princípios de análise” das revoluções sociais: em primeiro lugar, “uma perspectiva não voluntarista e estrutural sobre suas causas e processos”; em segundo lugar, a “referência sistemática à estrutura internacional e aos desenvolvimentos históricos mundiais”; em terceiro, uma concepção dos Estados “como organizações administrativas e coercitivas potencialmente dotadas de autonomia em relação a interesses e estruturas socioeconômicas (embora por eles condicionadas)” (SKOCPOL, 1979 p. 14). A autora, então, buscou as origens do processo revolucionário em um espectro amplo de transformações sociais capitaneadas pela crise do Estado e pelos conflitos de classe.

Para críticos como Mulhall & Moraes (1998), análises no estilo da feita por Skocpol transformam a história em espécies de laboratórios nos quais fatos semelhantes se repetem constantemente, permitindo ao pesquisador isolar relacionamentos causais mediante a comparação de casos. O grande problema dessa “abordagem nomotética”, argumentam os autores, consiste em desconsiderar a pluralidade de causas presentes na complexidade histórica. O desejo de construir generalizações que permitam a explicação sociológica levaria o analista a estabelecer uma causalidade limitada a

³⁰ Segundo a definição de Skocpol (1979, p. 4 e p. 33), as revoluções sociais, acontecimentos raros, “são transformações rápidas e básicas da natureza e da estrutura de classes de uma sociedade; e são acompanhadas e em parte levadas a efeito por revoltas das classes inferiores”.

poucas variáveis. Especificamente sobre a referida obra de Skocpol, os autores questionaram sua pretensão de explicar importantes acontecimentos históricos com base em duas causas básicas: crise de governo e rebelião camponesa.³¹

Skocpol (1979, p. 38-39) reconheceu duas dificuldades de seu método. Uma delas é encontrar casos apropriados para “a lógica de uma comparação”. Mesmo quando esse achado se dá, argumenta a autora, os “controles perfeitos de todas as variáveis potencialmente relevantes nunca podem ser conseguidos”. Assim, sempre vão ocorrer aspectos contextuais relativos às causas dos fenômenos em foco que não serão examinados. Outro problema reside na apresentação dos casos em análise como contextualmente independentes uns dos outros. No entanto, embora essa ficção tenda a ser mantida pelo método comparativo, torna-se inevitável reconhecer as conexões entre os casos.

Conforme sustentou Mahoney (2003, p. 352), o uso de métodos dessa natureza pressupõe a habilidade do pesquisador em avaliar corretamente suas variáveis, inclusive de evitar a omissão de uma variável que poderia comprometer as relações causais estabelecidas em um modelo explicativo. Referindo-se à obra de Skocpol, Mahoney (p. 352) assinalou:

Se pesquisadores de história comparada como Skocpol avaliam uma variável incorretamente, ainda que em um caso, é provável que outros especialistas na matéria ou estudiosos de história comparativa identifiquem o erro, dado que boa parte do debate nesse tipo de pesquisa envolve argumentações sobre avaliação de variáveis particulares para casos específicos.

Goldstone (2003) encontra-se entre os autores que contestaram vários aspectos das análises de Skocpol, mediante o estudo de outros movimentos revolucionários não estudados pela autora (o caso da revolução iraniana é o mais destoante). Em sua defesa da consequente necessidade de modificação da teoria sobre a matéria, Goldstone ressaltou que as revoluções “diferem profundamente em suas causas concretas, seus modelos de desenvolvimento e seus resultados” (p. 84). Dada a complexidade desses eventos, o autor defendeu a análise comparativa como um “método essencial” para expandir a visão sobre a dinâmica revolucionária, em um processo de conhecimento cumulativo, a partir de novas evidências empíricas e

³¹ Outra crítica comum a Skocpol é a de conferir papel de pequeno relevo aos agentes históricos e suas ideias, sufocados sob o peso das estruturas e instituições. Himmelstein & Kimmel (1981, p. 1.154) ressaltaram o quanto isso é problemático, por exemplo, na explicação do papel dos bolcheviques na Revolução Russa. Mulhall & Moraes (1998, p. 27) também censuraram em Skocpol a desconsideração em debater as tradições da escolha racional e da sociologia histórica interpretativa, que conferem ampla atenção aos agentes sociais.

reformulações teóricas. Tilly (1984, p. 105-15), por sua vez, criticou Skocpol por não conferir a atenção devida às diferenças entre os casos positivos, apesar de seu detalhamento das revoluções analisadas conter, de forma geral, os elementos para tanto. Teria sido mais produtivo, ressaltava Tilly, optar pela comparação das variações de determinados fenômenos entre diferentes casos ou por uma comparação de semelhanças e diferenças entre exemplos em decorrência dos efeitos de suas relações com um sistema.

De todo modo, se a comparação de poucos casos apresenta o evidente limite para a produção de generalizações, seu processo sistemático de análises permite maior riqueza nas observações e na busca dos mecanismos causais de cada fenômeno histórico em foco, o que lhe confere vantagem em contraposição aos estudos estatísticos (HALL, 2003, p. 397). Comparando os métodos qualitativos e os quantitativos, Brady, Collier e Seawright (2010, p. 22) argumentaram não ser fácil fazer inferências causais a partir de dados estatísticos quando se estudam processos complexos:

Atrás da aparente precisão dos achados estatísticos repousam muitos problemas potenciais a respeito de equivalência de casos, conceituação e medida, proposições sobre os dados e escolhas sobre a especificação dos modelos como quais variáveis incluir.

Assim, os autores argumentaram que “a força das observações sobre processos causais repousa não na amplitude da cobertura, mas na profundidade da análise” (p. 22). Contudo, de forma alguma eles defendem ser um método melhor do que o outro. O que se apresenta como necessário é que cada pesquisador reconheça os limites do método escolhido e esteja aberto para as contribuições ao conhecimento feitas a partir de estudos que utilizam metodologias diferentes. No fim, “todos os instrumentos de pesquisa, sejam qualitativos ou quantitativos, devem sujeitar-se à avaliação crítica” (p. 21).

2.5. A Teoria da Escolha Racional (TER) e os estudos legislativos

Em seu esforço para evitar explicações que negligenciem os agentes sociais, com suas preferências e escolhas, e identificar a dinâmica da interação entre os agentes sociais e as estruturas, o IH tem buscado dialogar com as duas outras grandes correntes do neoinstitucionalismo. Assim, admite que, em determinadas circunstâncias, ocorra a presença do cálculo estratégico, que postula a busca, pelos indivíduos, do rendimento máximo de seus objetivos. No entanto, o comportamento humano é, frequentemente,

limitado pelas convenções sociais, que moldam as visões de mundo e as interpretações dos indivíduos. Como argumentaram Thelen & Steinmo (1992, p. 8), a maioria de nós, na maior parte do tempo, observa as regras definidas socialmente, mesmo quando em desacordo com nossos próprios interesses. Nesse ponto, a aproximação se faz com os institucionalistas culturais e com a sociologia histórica interpretativa.

A força da TER nos estudos legislativos nos conduz à necessidade de uma abordagem mais detida dessa vertente do novo institucionalismo. As relações, de tensão e aproximação, entre a perspectiva histórica e a do cálculo estratégico, precisam ser mais bem esclarecidas.

Nascida no campo da economia, a TER parte do pressuposto da troca voluntária entre indivíduos racionais. As decisões de cada ator são tomadas de forma a maximizar seus interesses. Custos e benefícios são avaliados pelos agentes nas ocasiões em que são levados a tomar decisões. Mas todos buscam adotar a estratégia mais adequada para atingir seus fins. Uma vez alcançado o equilíbrio, nenhum ator se sente motivado a adotar novas estratégias que venham a romper os compromissos assumidos³². A TER, assim, enfatiza o princípio da estabilidade, que traz ordem ao potencial caos institucional. Os teóricos dessa linha de pensamento constroem seus modelos e, por meio do método dedutivo, predizem as estratégias mais adequadas a serem utilizadas por cada ator na satisfação de seus interesses. Existem, por certo, diferentes perspectivas de abordagem institucional pela TER. Todas, porém, concebem as instituições como conjuntos de regras e incentivos que estabelecem parâmetros para o comportamento dos indivíduos (PETERS, 2012, p. 48).

Como vertente do neoinstitucionalismo, a TER desenvolveu-se, em parte, a partir de estudos sobre o Congresso norte-americano. Nesse sentido, preocupou-se com o processo decisório no âmbito do Poder Legislativo. Seus teóricos atentaram, de forma especial, para a estabilidade das decisões ali tomadas e identificaram sua fonte nos procedimentos institucionais do processo legislativo.

O desenvolvimento desses estudos deu origem a três abordagens distintas, as chamadas teorias positivas da organização legislativa: a teoria distributiva, a

³² Esses postulados muito devem à teoria dos jogos, que estuda as situações estratégicas envolvidas nas escolhas das partes em conflito. Criada na área matemática e logo aplicada à economia, às ciências sociais e a outros ramos do conhecimento, a teoria dos jogos foi engendrada por John Von Neumann, em especial em sua obra *The Theory of games and economic behavior*, de 1944, escrita em coautoria com Oskar Morgenstern. Um de seus postulados básicos, logo transferido para as análises políticas, é o do jogo de soma zero, nos qual as partes em conflito desenvolvem um interesse comum em obter o melhor resultado possível para ambas.

informacional e a partidária. Entre seus pressupostos compartilhados, deve-se destacar o de que os congressistas, como qualquer indivíduo, têm seus próprios interesses (entre os quais se destaca, nos Estados Unidos, o da reeleição), que pautam as suas decisões. Entretanto, as divergências surgem na análise das variáveis que entram na explicação do comportamento dos parlamentares e no resultado do processo legislativo, sem excluir, necessariamente, a consideração por elementos históricos e culturais.

Em linhas bem gerais, os distributivistas enfatizam a disputa pela alocação de benefícios em um contexto de competição por bens escassos. Nesse ambiente, a busca pela maximização dos interesses de cada parlamentar faz prevalecer o comportamento de cooperação baseado na troca de favores (*logrolling*). Essa perspectiva vê o Poder Legislativo como um corpo fragmentado, embora estabilizado em torno da busca de políticas clientelistas (*pork barrel*) e de outros resultados de caráter particularista (SHEPSLE & WEINGAST, 1994).

A teoria informacional, por sua vez, não nega a existência de *logrolling*, mas defende que as normas e procedimentos congressuais favorecem menos essa prática do que a obtenção de competência. A teoria destaca o papel das comissões como depositárias da informação e da especialização. Dois postulados da organização legislativa contribuem para sustentar essa perspectiva (KREHBIEL, 1992, p. 15-22). Segundo o postulado majoritário, todas as decisões legislativas, inclusive as relativas a procedimentos internos, dependem da maioria. Já o postulado da incerteza estabelece que os legisladores frequentemente desconhecem a relação entre as decisões tomadas e seus resultados. Desse modo, a difusão de informações, embora não deixe de constituir um bem coletivo, proporciona, sobretudo, um recurso individual, na medida em que favorece ações estratégicas dos que se tornam bem informados, inclusive quanto aos resultados do processo legislativo.

Já a teoria partidária desloca a ênfase para os partidos políticos, negligenciados pelos distributivistas e informacionalistas. Com base na premissa de que o partido majoritário, se suficientemente homogêneo, tem poder para definir os resultados do processo legislativo, ela contesta a suposta abdicação que as agremiações partidárias fariam de exercer papel de relevância na formulação de políticas públicas, em favor de outros atores (como as comissões e a burocracia). Para os defensores dessa teoria, em um contexto de disputas e de pouca cooperação, os partidos políticos podem constituir um veículo para que os parlamentares consigam atingir seus objetivos e fazer valer seus interesses (COX & MACCUBBINS, 1993).

Surgidas no contexto norte-americano, essas teorias têm sido utilizadas no estudo dos parlamentos de outros países. No caso brasileiro, conforme apontou Santos (2001), não se deu a transmutação *in totu* de qualquer uma dessas teorias, nem existe uma predominância de uma delas. Entretanto, pode-se identificar uma clivagem entre a vertente distributivista e a partidária. No primeiro caso, são destacados os acordos pela repartição de benefícios na elaboração orçamentária, bem como no trabalho das comissões em torno da tramitação de matérias específicas. Nesse caso, as disputas e acordos fazem parte da estratégia parlamentar para distribuir benefícios a determinadas localidades ou a segmentos da sociedade. A linha partidária, por sua vez, contesta que o trabalho legislativo seja, em essência, um balcão de negócios entre seus membros e destaca os fatores que levam à formação de maiorias. A necessidade de incorporar elementos de ambas as linhas nos modelos explicativos tem sido sugerida com frequência, como em Amorim Neto & Santos (2003). Nos casos da Argentina e do México, ainda que exista uma tensão entre um parlamento fragmentado por interesses individuais e a necessidade de posicionamento diante de questões de abrangência nacional, a organização do sistema eleitoral e político, como se verá adiante, tende a favorecer um maior grau de coesão partidária. Todavia, as comissões também não deixam de constituir um ambiente de poder, onde se posicionam os mais diversos interesses e se manifestam as articulações partidárias.

Conforme esta pesquisa sustenta, linhas interpretativas sobre a ação parlamentar focalizadas sobre os comportamentos estratégicos dos atores podem ser enriquecidas em sua capacidade de análise por abordagens que enfatizam elementos históricos e culturais. Alguns postulados da linha racional, no entanto, precisam ser tratados com os devidos cuidados.

2.6. Limites da TER e a convergência teórica no neoinstitucionalismo

A TER tem sido objeto de severas críticas. Moe (2006) lembrou que as instituições não são apenas estruturas de cooperação, mas também de poder. O autor apontou a existência de uma ambiguidade da TER em relação ao poder: embora reconheça sua importância, pelo caráter óbvio de sua presença nas instituições políticas, a teoria não explora seu exercício e seus efeitos. O poder é, assim, empurrado para a periferia da análise. Julgamento semelhante foi sustentado por Offe (2006), para quem as instituições e as mudanças institucionais podem ser mais bem explicadas em termos de estrutura de poder, desde seu surgimento às suas mutações, do que pelos objetivos

que elas assumem defender, assim como pelas estratégias e escolhas que adotam. Além disso, “mais do que o resultado de decisões individuais ou de atos fundadores, elas evoluem e surgem como efeito de alguma manifestação coletiva de ‘poder comunicativo’” (OFFE, 2006, p. 13).

As críticas mais fortes são dirigidas às pretensões universalistas da TER. Green & Shapiro (2000) denunciaram o caráter evasivo dos modelos teóricos, assim como sua tendenciosidade na busca de evidências. Para os autores, os dados são conformados a uma teoria excessivamente plástica. Seus teóricos focalizam, sobretudo, o que a teoria parece dar conta de explicar, mostrando-se omissos ou perplexos diante dos dados que não se revelam adequados às suas expectativas. Desse modo, eles se retiram estrategicamente das áreas em que sua teoria funciona mal. Além disso, suas explicações seriam difíceis de comparar com as visões teóricas alternativas.

Boudon (1998), por sua vez, lembrou que muitas vezes as pesquisas fundamentadas na TER apenas descrevem o mesmo processo de modo diferente. Mais significativa é sua recusa de conceber a TER como uma teoria geral da ação, dado que, diferentemente do que postulam seus adeptos, a ação nem sempre é instrumental. Boudon não considerou convincentes as tentativas de converter a ação não instrumental em instrumental. De um lado, é até admissível que, em um nível profundo, a ação instrumental oculte interesses próprios, conforme postulam teorias como a marxista. Contudo, “interesses apenas não são adequados para explicar a convicção” (p.819). Mais insatisfatório ainda para Boudon é o positivismo de Milton Friedmann de tomar o interesse próprio como causa efetiva de qualquer ação, dada a alegada impossibilidade de conhecer os fatores subjetivos que motivariam o comportamento. Boudon lembrou, ainda, que objeções empíricas podem ser levantadas contra a TER. Ela se mostra insatisfatória para explicar uma série de fenômenos, como o comportamento dos eleitores, que decididamente não agem sempre como “*maximizers*”. A introdução das noções de “*frames*” e “*biases*” que afetariam a percepção dos atores apenas servem, segundo o autor, para enfraquecer as ambições universalistas da TER.

Boudon (1998; 2003) admitiu que a TER possa ser “notavelmente válida” em circunstâncias nas quais os atores são levados a aplicar, pela natureza da situação, uma análise de custo-benefício. Todavia, em outras situações, a noção de racionalidade precisa ser definida de outras formas que não impliquem as ideias de intencionalidade, interesse próprio e maximização. O autor fez, assim, a distinção entre racionalidade instrumental, de um lado, e racionalidade cognitiva e axiológica, do outro. No caso da

razão cognitiva, alguém faz algo por acreditar que sua opção é verdadeira ou tem grandes chances de o ser; na razão axiológica, a escolha se baseia na convicção de que a opção é boa, sem que se espere dela alguma consequência desejável. Desse modo, sentenciou o autor:

Racionalidade é uma coisa, expectativa de utilidade é outra. Por que deveríamos admitir esse postulado da racionalidade? Porque os atores sociais agem de acordo com fortes razões. Isso explica porque o próprio comportamento deles é significativo para eles mesmos. Em alguns casos, o contexto exige que essas razões sejam do tipo custo-benefício. Já em outros não. Ainda que se aceite que as noções de custo-benefício sejam interpretadas de forma elástica, quais são os custos e benefícios para mim de que os mineiros sejam mais bem pagos do que os soldados se não tenho qualquer chance de tornar-me um mineiro ou um soldado? (BOUDON, 2003, p. 17).

Boudon (1998) ilustrou seus argumentos com duas passagens de *L'Ancien Régime et la Révolution*, de Tocqueville. No primeiro exemplo, Tocqueville questiona a razão pela qual, no final do século XVIII, a agricultura francesa permaneceu estagnada, enquanto a inglesa florescia. Sua explicação é encontrada na centralização administrativa francesa. As possibilidades de obter prestígio e influência no serviço ao rei estimularam o absenteísmo dos grandes proprietários franceses. Já os senhores ingleses tenderam a identificar a imagem de proprietários eficientes como estratégia mais adequada para a manutenção de seu poder. No segundo exemplo, Tocqueville questiona porque o culto da Razão tornou-se imensamente popular na França no final do século XVIII, mas não na Inglaterra. Nesse caso, a explicação se sustenta no fato de que a aristocracia inglesa exercia importante função social e econômica, o que manteve o valor da ideia de “Tradição” no país. Em contraste, a aristocracia francesa, atrelada a Versailles, não desempenhava papel social e econômico visível para a população. Aqueles que não eram capazes de obter uma posição junto ao rei tornavam-se ainda mais desprestigiados e seu aferrado apego aos privilégios que lhe restavam aumentava a ilegitimidade de sua posição hierárquica superior aos olhos dos camponeses. Desse modo, quando os *philosophes* propuseram a substituição da Tradição pela Razão, seu sucesso foi imediato. Nos dois exemplos, as diferenças entre a França e a Inglaterra são apresentadas por Tocqueville como efeitos da razão. Mas, segundo Boudon, enquanto no primeiro caso as decisões dos grandes proprietários são explicadas conforme os *parâmetros afins* aos da TER; no segundo, o apoio dos camponeses a uma sociedade fundada na Razão assenta-se em uma racionalidade cognitiva e não instrumental.

Já para Elster (2006), a alternativa para a racionalidade instrumental e o interesse próprio como principal motivação para o comportamento político não é um

indivíduo tomado pelas paixões e alheio às motivações egoístas, mas um agente cuja percepção de seus interesses é, com frequência, distorcida pelas emoções e outras preocupações não racionais. Portanto, não há como prever o comportamento que um indivíduo terá quando ele estiver tomado pela emoção. Assim, Elster mostrou o desinteresse e/ou a reduzida capacidade de cálculo estratégico de importantes atores envolvidos em quatro momentos distintos da história constitucional francesa (1791, 1814, 1848 e 1958).

Elster (2000) também censurou, em alguns estudos baseados na TER, a falta de evidências sobre as crenças e objetivos que motivariam o comportamento dos agentes estudados. Além disso, haveria uma inadequada falta de preocupação com a incerteza, dado que o modelo tende a assumir a premissa de que os atores possuem o conjunto de informações necessárias para a avaliação de seus interesses. Mais forte ainda é sua objeção à prática comum em estudos mais amplos baseados na TER de atribuir preferências a atores coletivos, como se fossem indivíduos³³. Desse modo, Elster viu a TER como fortemente limitada para o estudo de situações mais complexas, marcadas pela incerteza e com o envolvimento de muitos atores. A aplicação de modelos dedutivos de escolha racional em fenômenos históricos de ampla escala surge para o autor como manifestação de “excessiva ambição”. Dois caminhos de necessária modéstia foram indicados pelo autor:

Primeiro (...) deve-se evitar o postulado da hiper-racionalidade. Ação coletiva, jogos recorrentes e credibilidade são ideias simples que são e têm sido refinadas para produzir construções rococós (ou barrocas?) que não mantêm nenhuma relação com o comportamento observável. Para serem úteis, elas devem ser restringidas pelo que sabemos sobre as limitações da mente humana. Em segundo lugar, uma vez que a análise formal nada tem a dizer sobre a motivação dos agentes, ela, por si só, não pode produzir previsões consistentes. (...) Se os agentes têm motivações imateriais ou mesmo não racionais, eles devem agir de forma muito diferente do comportamento não cooperativo esperado no caso de serem conduzidos por interesses materiais. Se eles de fato são levados a cooperar, então devemos procurar por motivações não materiais ou não racionais. A teoria da escolha racional nos diz o que procurar, não o que iremos encontrar (ELSTER, 2000, p. 695).³⁴

Contra um uso bastante restrito da TER, os racionalistas Kiser & Hechter (1998) defenderam a renúncia a uma metodologia puramente dedutiva. Dessa forma,

³³ Katznelson (2003, p. 279), um dos grandes defensores de uma aproximação entre abordagens holísticas e individualistas, ainda vislumbrou um caminho de cautela: “dado que não se pode transformar categorias sociais em atores coletivos ficcionais, é admissível imputar preferências a coletividades, mas apenas com grande cuidado, de forma conscientemente provisória e com o reconhecimento de que, em última análise, todas as preferências são sentidas por pessoas, não por papéis”.

³⁴ As críticas de Elster são particularmente dirigidas à “*analytic narrative*”, método que busca combinar as narrativas históricas com os pressupostos da TER.

manifestaram-se a favor da pesquisa que combina dedução e indução, particularmente em estudos de história comparada, nos quais a abordagem indutiva apresenta-se como necessária. No acirrado debate travado no simpósio de 1999 entre os defensores do uso da TER na sociologia histórica e seus críticos historicistas, Kiser & Hechter levantaram trincheiras a favor da teoria geral como meio de estabelecer relações causais, mecanismos e modelos abstratos. Seu valor, alegaram, deve ser julgado por sua coerência lógica e, principalmente, pelo quanto a teoria é capaz de explicar observações empíricas relevantes. Contra as críticas de que as explicações são conhecidas de antemão, os autores afirmaram que os modelos bem elaborados conduzem, na verdade, à clareza das questões a serem perguntadas. Já o surgimento de anomalias pode, em última instância, requerer a modificação das explicações.

Embora mantenham a presunção de ver a TER como “o único exemplo de uma teoria geral”, Kiser & Hechter encontram-se entre os adeptos da teoria que admitem a relativização de seus pressupostos básicos. Assim, consideram que apenas a ação intencional e o cálculo de meios e fins fazem parte da *hard core* da TER, diferentemente do interesse próprio e da maximização da riqueza.³⁵ Ao mesmo tempo, mostraram-se favoráveis ao crescente interesse em motivações não instrumentais, embora tenham admitido que “a maior parte da pesquisa inspirada na escolha racional em sociologia histórica falhou em incorporar motivações não instrumentais” (KISER & HECHTER, 1998, p. 799).

Contudo, permanece em seus argumentos uma tensão mal resolvida a respeito da prevalência de motivações instrumentais na explicação dos fenômenos sociais. Ao mesmo tempo em que alegaram que a questão deve ser resolvida empiricamente, defenderam ser lícito que se tomem como presumidos os objetivos de riqueza, poder e prestígio.³⁶ De todo modo, os autores enfatizaram a necessidade de considerar as evidências sobre as motivações dos agentes. Além disso, ressaltaram a

³⁵ É o que também pensa um autor como McLean (1991, p. 512): “Confesso minha inclinação de acreditar que a maioria das pessoas, na maior parte do tempo, na maioria dos assuntos que importam para elas, são racionais. ‘Racional’ não implica nem é inferido por ‘egoísta’”.

³⁶ Parece-nos pouco clara a distinção que os autores estabelecem entre “motivações para a ação”, em que questões não instrumentais poderiam estar presentes, e “objetivos da ação”, marcados por preocupações instrumentais. Os autores alegam que as dificuldades de obter essas evidências em sociedades mais distantes tornam o pesquisador mais dependente de hipóteses motivacionais em suas explicações, o que exige maior sofisticação ao elaborar modelos com base em suposições sobre objetivos e ação instrumental (KISER & HECHTER, 1998). Essa recomendação, bem alertou Elster (2000), nem sempre tem sido observada. Talvez caiba à sociologia histórica baseada na TER buscar a sensibilidade tão comum aos historiadores, inclusive dos que adotam uma interpretação culturalista, na percepção dos sentimentos e ideias que levam os indivíduos a agir.

relevância de combinar teoria geral com o contexto histórico da ação na explicação dos efeitos de “*path dependence*” ou “*initial conditions*”. Nos termos de ambos,

Para entender uma ação precisamos conhecer os objetivos buscados pelas pessoas e a informação disponível para ela, inclusive suas crenças. Por fim, devemos avaliar o contexto em que elas agem, situação que pode limitar ou facilitar sua habilidade para atingir seus objetivos.

Desse modo, Kiser & Hechter discordaram da visão de que a TER deve-se limitar ao nível micro. Para ambos, a ampliação do escopo da TER pode ser feita mediante a elaboração de modelos contextuais derivados de teorias compatíveis.

De fato, conforme acentuou Goldstone (1998, p. 839), boa parte das críticas dirigidas à TER são o resultado da tendência de muitos de seus adeptos de “simplificar grosseiramente a real complexidade das condições iniciais, de modo a fazer cálculos determinísticos de efeitos sociais”. Mas o autor acentuou, ao mesmo tempo, que essa tendência à simplificação, bem com as críticas que lhe são dirigidas, tem origem em uma diferenciação de foco. Para muitos seguidores da TER, não é de especial relevância um aprofundamento da análise das *initial conditions* que conduzem ao desenvolvimento de eventos históricos únicos. O que buscam é mais explicar um conjunto de problemas. Sua teoria vai buscar a explicação para efeitos sociais resultantes de um espectro mais amplo de *initial conditions* e de possibilidades. Daí a ideia de uma “convergência ou solução de equilíbrio”. Nesse sentido, seu estudo pode enfatizar mais a lógica do que uma análise detida das especificidades e sutilezas dos eventos históricos. Assim, Goldstone não vê a existência de uma teoria melhor do que a outra, pois para ele a “boa análise histórica se distingue não pelo método, mas pela escolha daquele mais adequado para sua meta explicativa” (p. 841).³⁷

Desde o fim da década de 1990, tem ocorrido uma busca de integração entre a perspectiva histórica e as teorias baseadas na escolha racional. Essa tendência foi bem sinalizada por Hay & Wincott (1998, p. 951) como um esforço para conferir posição central no relacionamento entre estrutura e ação, em busca de uma superação das interpretações deterministas e intencionalistas dos fenômenos sociais. Os autores viram o IH como uma rota para o “impasse inercial” desse conflito. Mas a aproximação da TER deveria rejeitar tanto a forma voluntarista quanto aquelas que assumem um caráter

³⁷ Para Katznelson & Weingast (2005), assim como para Goldstone (1998), mas diferentemente do que pensam Kiser & Hechter (1998), a principal diferença entre as duas abordagens reside nas perguntas que cada uma faz. Enquanto os teóricos ligados à TER se preocupam com a análise de eventos específicos, no IH o foco é direcionado para processos mais amplos. No entanto, Katznelson & Weingast (2005) saudaram o início de uma preocupação dos acadêmicos ligados à TER com o segundo enfoque.

funcionalista de cálculo estratégico. O IH admite que os atores adotam estratégias em busca de objetivos frequentemente complexos e nem sempre bem definidos. Porém, eles agem em meio a lutas políticas e fatores contingenciais, que conduzem a resultados intencionais e não esperados. O contexto institucional favorece certos atores e determinadas estratégias sobre outras. Exatamente a partir dessa dinâmica da interação entre ação estratégica e contexto em que ela se desenvolve é que surge a possibilidade de mudança.

Por certo, ainda permanecem diferenças entre as duas abordagens. Mas as fronteiras têm sido transpostas, com ganhos recíprocos. Em texto do final dos anos 1990, Thelen (1999) falou em “convergência parcial” das duas abordagens. Contudo, ela não negou a existência, na ocasião, de diferenças nessa tendência aproximativa:

O que vemos é uma convergência parcial das questões em tela, como, por exemplo, institucionalistas históricos têm sido levados a uma apreciação mais profunda dos fundamentos micro e dos problemas de ação coletiva, e os teóricos da escolha racional têm buscado tratar de preferências, normas e crenças como temas mais centrais (também mais complicados). Contudo (...) as diferenças permanecem – como os teóricos das duas tradições abordam essas questões, em como eles criam as hipóteses que sustentam seu trabalho e no nível em que eles buscam construir formulações teóricas, por exemplo. (THELEN, 1999, p. 380)

Uma diferença que Thelen (1999) então identificava como problemática diz respeito ao foco no equilíbrio institucional da TER, em oposição ao processo histórico. A escolha racional oferecia valiosas ferramentas para o estudo de instituições mais estáveis. No entanto, ela tendia a perder a capacidade explicativa ao não conferir o devido valor ao dinamismo do processo histórico. Nesse sentido, algumas lacunas, caras ao IH, tendiam a surgir em análises baseadas na TER. Era o caso da ênfase no processo, muitas vezes conflituoso, que leva ao surgimento das instituições. Também foram postos nessa relação a sensibilidade à percepção das diferentes temporalidades presentes em um contexto institucional. Mais significativo ainda era a referida atenção do IH ao processo de mudança, a respeito do qual Thelen, como exposto anteriormente, já vinha dedicando especial atenção. Conforme argumentou a autora, conceber a mudança como o colapso de um equilíbrio e sua substituição por outro não captura a política como um processo dinâmico, que produz resultados não intencionais (THELEN, 1999, p. 383-84).

Todavia, Thelen (1999) destacou cinco questões divergentes comumente apontadas entre a TER e o IH. A primeira consiste na oposição entre o enfoque excessivamente teórico da TER e um suposto desinteresse teórico do IH, que daria ênfase excessiva ao trabalho empírico. É bem verdade que o IH tende a ser menos rígido

com as teorizações, dado seu interesse em aprofundar o estudo do contexto histórico. Já na escolha racional, a ênfase na elaboração de generalizações costuma levar a certa simplificação da pesquisa empírica. Além disso, na construção de hipóteses, o IH tende a ser indutivo, enquanto na TER ela tem natureza dedutiva. Contudo, conforme enfatizou Thelen, esse dualismo é impróprio e tem sido muitas vezes exagerado, pois ambas as abordagens se preocupam com a elaboração de hipóteses que são confrontadas com os fenômenos empíricos, de modo a explicá-los e a aperfeiçoar a teoria, sempre que necessário. Em suma, “a construção de hipóteses não é a análise” e “a utilidade da teoria, afinal de contas, não pode ser avaliada de forma separada do material empírico que ela procura explicar” (p. 374).

Igualmente pareceu a Thelen (1999) falsa a dicotomia entre abordagem micro e macro, atribuídas, respectivamente, às pesquisas da TER e às do IH. Afinal, de um lado, a TER trabalha com atores coletivos, havendo apenas a questão sobre a procedência de atribuir motivos e estratégias às agregações em foco. Do outro, a autora lembra a existência de abordagens de natureza micro-institucional por pesquisadores ligados ao IH. Da mesma forma, a suposta rigidez na distinção entre uma visão funcional das instituições, atribuída à TER, e a visão histórica do IH é desqualificada por Thelen com base na já então crescente quantidade de pesquisas baseadas na primeira que buscava uma visão mais histórica das instituições (p. 379).

Outra diferença marcante das duas abordagens residiria na formação de preferências. Enquanto na TER ela é exógena às instituições, dado o fundamento na suposição da racionalidade, no IH elas são endógenas ao contexto institucional. Essa distinção, contudo, vem sendo amenizada pela crescente abertura da TER à análise contextual, às normas e à cultura institucionais, assim como à flexibilização de alguns de seus pressupostos. Em análise mais recente, Katznelson & Weingast (2005) também destacaram a diferença original das duas vertentes a respeito das preferências, bem como indicaram as mudanças que vêm levando a uma aproximação entre ambas. Na TER, a ênfase na interação estratégica e a suposta impossibilidade de determinar empiricamente os desejos de cada ator individual levaram à imputação de preferências, em detrimento da demonstração. Já no IH, a formação de preferências tinha algo de indeterminado. Elas eram identificadas a partir da inserção dos indivíduos na estrutura social. Dessa forma, tendiam a não se preocupar devidamente com situações mais específicas presentes em determinada instituição. Acadêmicos de ambas as correntes, no entanto, passaram a sofisticar suas análises ao perceber que as preferências podem

decorrer da própria interação institucional dos atores e de diferentes instituições, processo que frequentemente assume um caráter complexo. Assim, as duas correntes “convergiram para as instituições; uma a partir da microanálise, a outra da macroanálise (...) poder e resolução de conflitos se encontram no âmbito institucional” (p. 16).³⁸

Ainda a respeito da formação de preferências, tanto Thelen quanto Katznelson & Weingast lembraram a falta de sustentação empírica do pressuposto da busca da reeleição parlamentar. Thelen (1999, p. 375-76) citou o caso do México, no qual a legislação impede a reeleição imediata. Nos estudos parlamentares, a tese da reeleição foi substituída, na ótica da TER, pela maximização da carreira, princípio que, conforme ressalta Thelen, deveria ser considerado no contexto institucional da distribuição do poder. Já Katznelson & Weingast (2005, p. 10) assinalaram que foi revisado, no âmbito da TER, o pressuposto economicista de que os políticos são necessariamente *rent-seekers*, mediante a admissão, defendida no IH, de que “os indivíduos frequentemente têm preferências em decorrência de sua participação em um contexto institucional e político com determinadas características”. Nesse sentido, Brady, Ferejohn & Pope (2005) questionaram os modelos padronizados de formação de preferências ao mostrar que a radical virada dos congressistas norte-americanos a respeito da aprovação de leis em favor dos direitos civis, em 1964, teve como principal causa a mudança na percepção do eleitorado, principalmente do norte do país, quanto às injustiças sofridas pela população negra do sul, explicação que evidencia a importância de elementos endógenos no processo de formação de preferências.

A tendência convergente entre a TER e o método comparativo, no estilo da AHC, foi saudada por Mahoney (2000), que viu nessa mudança uma flexibilização dos procedimentos da escolha racional. Para o autor, esse novo direcionamento da TER poderia ser visto como um triunfo para o método comparativo e o estudo de poucos casos, por meio de uma busca de equilíbrio entre a análise indutiva e a dedutiva, assim como entre o aprofundamento da avaliação histórica e a construção de modelos teóricos. Isso reduziu a tendência dos racionalistas de concentrar a atenção excessivamente sobre uma variável dependente, perdendo suas explicações a capacidade de serem confrontadas com hipóteses alternativas. Assim, em seu estudo sobre as trajetórias dos

³⁸ No vertente culturalista, a formação de preferências também tem origem endógena. Conforme aponta Wildavsky (1987), o processo de reforçar, modificar e rejeitar as relações de poder vigentes ensina às pessoas o que preferir. Afinal, “a única fonte sobre a qual todos os seres humanos sabem alguma coisa são suas relações sociais” (p. 17). Assim, o autor indaga: “como as pessoas fazem tanto, manifestam tantas preferências a partir de tão poucas informações?” (p. 15). A respeito da época moderna, Giddens (2001) localiza boa parte da resposta no acesso aos “sistemas abstratos”.

governos liberais na América Central, Mahoney (2005) procurou apoio na TER e no IH para mostrar que, não obstante seus compromissos ideológicos e interesses de classe, as lideranças liberais tomaram decisões que revelaram estreita preocupação com sua sobrevivência política e ampliação de poder, conforme se defrontaram com maior ou menor resistência na implantação de suas reformas. A respeito dos ganhos de cada vertente, o autor assinalou:

Acadêmicos filiados à TER podem beneficiar-se da preocupação do IH com pressupostos empiricamente justificados sobre os objetivos e avaliações dos atores. Além disso, o IH pode ajudar a TER a identificar aqueles períodos específicos em que as escolhas dos atores são especialmente importantes e, portanto, precisam ser cuidadosamente padronizadas. Por sua parte, acadêmicos no campo do IH podem beneficiar-se da preocupação da TER com a padronização criteriosa dos mecanismos pelos quais os atores fazem suas escolhas durante momentos históricos críticos (MAHONEY, 2005, p. 330).

De forma semelhante, as mudanças ocorridas nas pesquisas com abordagem históricas pelos estudiosos ligados à escolha racional desde a virada do século foram saudadas pela racionalista Levi (2009, p. 117):

Os racionalistas agora podem identificar as condições sob as quais as agregações de indivíduos racionais podem produzir efeitos sociais ideais. Ao reconhecer diferenças no contexto e nos arranjos institucionais, os racionalistas podem elucidar porque os mesmos atores fazem escolhas diferentes em circunstâncias distintas. Os racionalistas agora reconhecem e consideram as implicações das limitações cognitivas, das informações imperfeitas e das motivações heterogêneas. Estrutura e cultura são agora explicitamente incorporadas em muitos estudos baseados na escolha racional. Poder, instituições e organizações contam.

Levi (2009) atribuiu essas mudanças à sofisticação metodológica e ao pluralismo. Em vez de se ater tanto à lógica formal, os racionalistas passaram a utilizar trabalhos de campo, *surveys*, pesquisas em arquivos e utilização de estatísticas. Ao mesmo tempo, buscaram apoio em outras teorias (dos jogos, da ação coletiva, por exemplo) e muitos deles “passaram a considerar desafios colocados por institucionalistas históricos, interpretativistas e racionalistas mais flexíveis” (p. 124). Levi argumentou que, se as críticas de Green e Shapiro (2000) sobre a tendenciosidade da TER na busca de evidências para suas construções lógicas algum dia tiveram fundamento, por certo não mais teriam para os estudos de política comparada sustentados na escolha racional. Todavia, enfatizando que a escolha racional não é a economia neoclássica, a autora lembrou que a TER ainda mantém seu foco em temas como barganhas e interações estratégicas, bem como seu postulado básico de conceber

os indivíduos como atores que fazem escolhas racionais, a partir das supostas escolhas dos outros e dos constrangimentos institucionais e contextuais.

A integração de princípios do IH e da TER na elaboração de modelos de mudança institucional não apenas é possível, mas pode ser promissora, conforme avaliação de Hall (2010). Para tanto, ele insistiu na necessidade de percepção da complexidade do processo de mudança pelos racionalistas e elaborou um conjunto de sugestões a esse respeito. Entre elas, caberia destacar a necessidade de reconhecer que a união de atores em favor de uma mudança institucional envolve a percepção que eles venham ter sobre episódios anteriores de mudança. Ainda que elementos de coordenação estejam presentes em um processo dessa natureza, aspectos distributivos acabam por surgir, evidenciando um caráter conflituoso e uma disputa de poder. Além disso, o apoio à mudança muitas vezes é condicionado por aspectos presentes em outras esferas conexas. Igualmente, precisa ser avaliado o modo como a incerteza sobre os efeitos da mudança institucional influi o julgamento dos atores. Em suma, dada a complexidade do real, os processos de mudança costumam ser multidimensionais, o que recomenda uma postura teórica aberta para eventuais contribuições de mais de um ponto de vista.

As possibilidades de aproximação entre a TER e o institucionalismo cultural também merecem atenção. Conforme ressaltou Ferejohn (1991), a dupla perspectiva fundamenta-se em interpretações distintas a respeito do alcance do conhecimento científico, que comungam, no entanto, a preocupação de fornecer explicações para os fenômenos sociais a partir da observação do comportamento dos atores e de seus atributos. A teoria da escolha racional adota um princípio de universalidade – o de que todos os indivíduos atuam sempre com o objetivo de maximizar seus interesses, qualquer que sejam – e, assim, almeja prever padrões de comportamento. Já a culturalista vê com grande cautela postulados sobre a natureza humana e insiste na singularidade dos comportamentos. Desse modo, investe na interpretação dos fenômenos sociais buscando reconstruir seus significados, com base no que os agentes pensam de si mesmos. Entretanto, como mostrou o autor, em seu estudo sobre as eleições parlamentares na Inglaterra dos *Stuarts*, os dois enfoques podem ser combinados, tornando-se complementares. Assim, enquanto os culturalistas deveriam considerar a possibilidade de reduzir o leque de interpretações, lançando mão de princípios senão universais, pelo menos amplamente compartilhados, os teóricos da

escolha racional poderiam enriquecer sua análises mediante o recurso à busca de significados e sentidos dos comportamentos.

Essas talvez longas considerações sobre a TER e a conclusão sobre sua contribuição aos estudos do universo político e legislativo em particular não implicam a opção por construir modelos explicativos com base em suas premissas. Trata-se, simplesmente, de reconhecer a grande parcela de racionalidade presente no comportamento humano, de evidenciar que as instituições podem mudar pelas decisões pensadas dos indivíduos, que não são necessariamente impotentes diante do peso e da por vezes aparente irracionalidade das estruturas. O passado e o contexto importam muito, mas os indivíduos e as instituições por eles criadas também. A capacidade de análise pode ser apurada pelo embasamento teórico, mas pode também ser empobrecida, ainda que dentro de um modelo bem construído, pelo caráter complexo e dinâmico dos eventos sociais.

2.7. O modelo de múltiplos fluxos

Segundo o modelo dos múltiplos fluxos (“*multiple streams*”), concebido por Kingdon (2003), a mudança da agenda governamental ocorre nas ocasiões em que fluxos de três naturezas convergem, abrindo as “*policy windows*”. O primeiro fluxo diz respeito à identificação de problemas. Indicadores, acontecimentos e crises desencadeiam a percepção social de que é preciso fazer algo e os formuladores de políticas públicas são tomados pela necessidade de agir, sob o risco de aprofundamento dos problemas ou de simples perda de credibilidade. O que chama a atenção para determinada situação, conferindo a ela o *status* de um problema a ser resolvido, não depende necessariamente de indicadores. Muitas vezes a questão já é bastante conhecida e nem por isso despertou uma reação suficiente para que seja vista como um problema que demande uma solução. Essa percepção pode ser reforçada por algum acontecimento especial (“*focusing event*”), o desencadeamento de uma crise ou mesmo por alguma manifestação simbólica. Na própria implementação de programas governamentais – por exemplo, mediante a divulgação de auditorias ou a reclamação sobre seus resultados – podem surgir elementos que contribuam para alçar determinada questão à categoria de um problema que precisa ser resolvido.

Todavia, problemas e soluções são gerados aos pares. Daí advém o segundo fluxo, constituído pela disponibilidade de alternativas e soluções. A partir da existência

de um caldo primitivo de políticas, que competem entre si, surgem as alternativas para enfrentar o problema apresentado. Há condições, entretanto, para que as políticas sejam selecionadas. É preciso que elas se mostrem viáveis tecnicamente, tenham custos toleráveis e se assentem sobre valores compartilhados, ou seja, é preciso de um mínimo de aceitação pública. As alternativas surgem do trabalho de especialistas (*“policy communities”*) e passam por um processo de difusão de ideias e de convencimento (*“soften up”*), que não envolve necessariamente a ação de grupos de pressão, pois se baseia mais na persuasão de que são adequadas para enfrentar o problema que se quer atacar. Kingdon concebe esse fluxo como um processo de seleção no qual uma série de ideias e de sugestões vão sendo eliminadas até se constituir um pequeno conjunto de propostas que são mais seriamente consideradas. Nesse processo, que pode ser longo, “recombinações de elementos familiares são tão importantes quanto novas ideias: não há nada novo sob o sol ao mesmo tempo em que existe mudança substancial” (KINGDON, 2003, p. 143).

Por fim, a mudança de agenda é completada pela dinâmica política. O terceiro fluxo, portanto, envolve barganha e negociação entre os atores e seu desenvolvimento “compõe-se de fatores como o humor nacional, o resultado de eleições, mudanças de governo, alterações partidárias e ideológicas no Congresso e as atividades de pressão de grupos de interesse” (p. 162).

Os fluxos não ocorrem de forma sequencial. Há, muitas vezes, simultaneidade em sua manifestação. É da convergência dos três que surgem as oportunidades de mudança na agenda governamental. Conforme assinalou Kingdon, “nenhum fator domina ou é mais relevante do que o outro. Cada um tem vida e dinâmicas próprias. A combinação desses fluxos e seus desenvolvimentos específicos é que constitui a chave para se entender a mudança de agenda” (p. 179). Os atores responsáveis pelo desencadeamento e condução desse processo são variados e podem ser “visíveis” ou “invisíveis”. No primeiro caso, encontram-se aqueles que são mais facilmente percebidos pelo público e pela mídia. Já o segundo grupo é representado pelas comunidades que produzem as ideias e as fazem circular. Os atores também podem ser identificados dentro e fora do governo. Ademais, há aqueles que atuam de forma a produzir novas políticas públicas, enquanto outros podem trabalhar de forma a impedir ou restringir mudanças na agenda.

Nesse processo, os mais destacados *“policy entrepreneurs”* podem ter origens variadas e sua identificação deve ser buscada em cada caso. O modelo,

concebido na realidade norte-americana, destaca o papel do presidente, não apenas pelos recursos institucionais de que dispõe, como também pela atenção que naturalmente desperta no público em geral. Contudo, embora possa eventualmente definir a agenda, as escolhas presidenciais dependem dos especialistas e do processo de seleção de soluções, por um lado, e do jogo de forças do sistema político, do outro. Em relação à mídia, Kingdon a destaca mais como veículo importante na circulação de ideias e no destaque de aspectos já presentes na agenda governamental do que como ator relevante para a sua formulação – visão, naturalmente, sujeita a controvérsias.

Kingdon, com foco no contexto norte-americano, destacou a influência do Poder Legislativo na definição da agenda governamental e na produção de alternativas. Além de seus poderes institucionais e do interesse em dar satisfação aos respectivos eleitorados, o Legislativo é instado a agir devido à sua exposição aos grupos de pressão e à cobertura da mídia. Contudo, a falta de consenso social sobre temas controvertidos constituem um importante fator para a indecisão congressual. Outra característica importante ressaltada por Kingdon repousa no caráter mais generalista das informações à disposição dos parlamentares, em comparação com a burocracia dos órgãos do Poder Executivo e com o meio acadêmico.³⁹ Já a estabilidade que o autor identifica na vida parlamentar norte-americana, em comparação com outros setores da alta burocracia, parece menos presente na realidade dos países em foco neste estudo.

Decerto, diante da complexidade da vida real esse modelo parece demasiadamente linear. Os problemas são percebidos de formas diferentes pelos atores envolvidos no processo e há, naturalmente, discordâncias a respeito das soluções possíveis. Frequentemente, é impossível a obtenção de consenso. De todo modo, o modelo é útil por sua tentativa de estabelecer uma racionalidade em meio a um processo que envolve tantas facetas.

Assim, são feitas referências ao modelo nos capítulos 7 a 9, dedicados ao estudo das reformas educacionais, sob a perspectiva das relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. Entretanto, dado esse enfoque, que privilegia a abordagem de várias políticas públicas no campo educacional, mostrou-se recomendável evitar o aprofundamento da análise do processo que levou ao aparecimento de cada uma delas. O capítulo 8 apresenta um panorama que sugere o aumento da percepção social sobre a

³⁹ De todo modo, cabe lembrar que, no Brasil, os parlamentares das duas casas do Congresso dispõem de consultorias técnicas para diversas áreas. Nos parlamentos do México e na Argentina, há especialistas ligados às comissões permanentes.

questão educacional como um conjunto de problema a ser enfrentado, demandando a adoção de políticas públicas mais efetivas no setor. As soluções para enfrentar os problemas são abordadas na perspectiva de seu surgimento e circulação no meio parlamentar e ao longo do processo legislativo. Portanto, não se explorou o processo de maturação que envolveu o aparecimento das novas políticas, particularmente a sua gênese e circulação na sociedade e na burocracia do Poder Executivo. O modelo se completa com a abordagem do contexto social e político que envolveu o processo legislativo, sem explorar sistematicamente, no entanto, o jogo de interesses que envolveu a atuação do conjunto de atores extraparlamentares, igualmente para não perder o foco nas relações entre os dois poderes.

2.8. Metodologia de pesquisa

A presente pesquisa procurou sustentar-se em uma abordagem eminentemente qualitativa. Elaborar estatísticas sobre a origem das propostas legislativas apresentadas ou aprovadas, bem como apurar o número de emendas aprovadas, diz pouco sobre o papel do parlamento. A apresentação de projetos pelos parlamentares é fácil e frequentemente motivada por motivos superficiais (divulgar para o eleitorado e sair na imprensa, por exemplo), o que produz grande número de iniciativas. Em meio a tantas propostas e à nada irrelevante concorrência pela autoria entre parlamentares, partidos e mesmo entre as duas casas congressuais, a existência de iniciativa de um ator como o Poder Executivo inevitavelmente ganha destaque, apesar dos casos em que se manifesta a preocupação, reforçada pela precedência regimental, de prestigiar proposta parlamentar mais antiga. O número de emendas aprovadas a iniciativas do Poder Executivo pode induzir ao erro ou a avaliações imprecisas. Projetos importantes geram muitas emendas repetidas. Outras tantas recebem parecer de aprovação, mas muitas vezes mal se pode reconhecer no texto aprovado o conteúdo da emenda. Por outro lado, em muitas ocasiões, o relator de uma matéria incorpora sugestões informais, fruto de negociações entre os interesses envolvidos.

Assim, embora dados quantitativos possam ser úteis em algumas situações para avaliar o trabalho parlamentar, o estudo da atuação do Legislativo em determinado campo pode ser mais frutífero mediante uma aproximação qualitativa. Essa abordagem requer o estudo do processo legislativo das proposições mais relevantes da área selecionada e, eventualmente de outras que não tenham tanto destaque, mas que revelem

aspectos significativos da vida parlamentar. Da avaliação do conjunto dessas análises se pode obter a resposta para a interrogação sobre a natureza da participação do Legislativo nas políticas públicas da área escolhida que requerem a aprovação parlamentar.

O material escolhido para as análises consiste na documentação pertinente ao processo legislativo das proposições selecionadas: basicamente, pareceres, debates, pronunciamentos, outras proposições conexas e legislação. Procurou-se dar a voz aos posicionamentos das distintas agremiações políticas. Os debates nos plenários gerais foram privilegiados em relação àqueles ocorridos nas comissões, devido a dois fatores: a facilidade de acesso e o fato de que as divergências relevantes ocorridas nas comissões necessariamente reaparecem nas votações em plenário. Não se deixou, contudo, de considerar eventos mais relevantes transcorridos no âmbito das comissões. A contextualização da tramitação das proposições foi valorizada, embora em alguns casos, para não estender muito o texto, tenha-se feito a opção por centrar a análise no processo legislativo. As fontes documentais utilizadas estão listadas ao final da pesquisa.

Atores extraparlamentares mais relevantes foram identificados, mas sua movimentação não foi abordada ostensivamente, para não perder o foco nas relações entre o Legislativo e o Executivo. No caso do México, o importante papel desempenhado pelo *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE) na dinâmica das reformas conferiu-lhe um tratamento correspondente.

A escolha das proposições recaiu sobre aquelas que se transformaram em leis ou emendas constitucionais. Eventualmente, foram feitas referências a propostas que não obtiveram sucesso ou foram analisadas juntamente com aquelas que prosperaram. Naturalmente, conferiu-se destaque, nos três países, ao processo legislativo das principais leis educacionais. Contudo, várias leis menos marcantes foram igualmente contempladas, de forma mais detida ou não, na dependência de sua importância para revelar a natureza dos trabalhos parlamentares e das relações entre os dois poderes em questão, inclusive nas ocasiões em que a intervenção do Legislativo foi reduzida, seja pelo consenso geral obtido a respeito da matéria, seja pelo pronto apoio da maioria governista ao texto defendido pelo Poder Executivo. No Brasil, há mais matérias educacionais reguladas em lei. Isso justifica a extensão relativamente maior do tratamento dado ao país no capítulo que trata do processo legislativo. No México, por sua vez, há menor contingente de políticas educacionais dispostas em lei, o que, por si só já limita a influência do Poder Legislativo.

Assuntos orçamentários foram tratados de forma secundária, embora mereçam estudos específicos, pois as evidências colhidas nesta pesquisa e em outros trabalhos sobre o tema apontam para sua relevância, particularmente do ponto de vista dos interesses parlamentares. O papel de fiscalização do Poder legislativo, igualmente, não foi objeto de atenção especial. Também nesse caso, é recomendável que se desenvolvam análises específicas.

Optamos por criar seções e capítulos dedicados a cada país, em vez de escolher temas e promover a comparação imediata das realidades das três nações. Escolher o segundo caminho poderia trazer ganhos comparativos em situações específicas, mas significaria fragmentar excessivamente o texto e prejudicar a compreensão geral, especialmente na análise dos processos legislativos das matérias selecionadas. Embora nas referidas seções e capítulos algumas comparações sejam feitas, preferimos criar capítulo específico para discorrer sobre as semelhanças e diferenças sobre as realidades dos três países, embora mantendo a tese central de que não se sustenta a visão de um Legislativo inoperante e refratário a mudanças no campo educacional.

3. A DINÂMICA POLÍTICA E A EDUCAÇÃO: CONTEXTO HISTÓRICO

3.1. Brasil

O surgimento do Brasil como nação independente decorreu do processo de desintegração do Antigo Sistema Colonial, que revelou a fraqueza da metrópole portuguesa diante da cada vez mais poderosa Inglaterra, que buscava no livre comércio a conquista de novos mercados para seus produtos industrializados (NOVAIS, 1985). A solução da transferência da família real portuguesa para o Brasil apenas adiou um rompimento que parecia inevitável. Em seus últimos anos como colônia, os principais centros urbanos, particularmente a capital, foram beneficiados com a abertura dos primeiros cursos de nível superior e com a criação de bibliotecas e museus. Da colonização lusitana, foram herdados não apenas padrões institucionais nas mais diversas áreas (política, jurídica, militar etc.) e inúmeros elementos culturais, mas também a posição de inferioridade nas relações comerciais com os ingleses.

Com o fracasso dos liberais na Constituinte de 1823, o monarca e seus aliados mais conservadores impuseram a Carta de 1824, que dispunha sobre direitos individuais, sistema representativo e separação de poderes, mas, paradoxalmente, também criava o Poder Moderador, o Senado Vitalício, o Conselho de Estado e o Padroado sobre a Igreja Católica. Igualmente contraditória na vida da nova nação foi a convivência entre os ideais liberais esposados por boa parte da elite brasileira e a manutenção do instituto da escravidão. Embora omitido do texto constitucional, o trabalho escravo era garantido pelo direito constitucional à propriedade e, mais abertamente, pela Consolidação das Leis Cíveis e pela legislação penal (SAES, 1985, p. 110ss.).

Consolidada a independência, com o reconhecimento inglês e lusitano e a abdicação de Pedro I, a nova nação enfrentou, durante a Regência (1831-1840), a mais intensa ameaça de desintegração territorial, com a eclosão, nas províncias, de quatro revoltas autonomistas, sobrepostas por conflitos sociais. A unidade territorial, no entanto, ficou garantida, seja pelo interesse comum dos proprietários em preservar a estrutura social excludente, seja pela homogeneidade na formação da elite dirigente.⁴⁰ De todo modo, foram feitas concessões em favor da autonomia provincial, com a edição

⁴⁰ A tese de Carvalho (1981) sobre a relevância da formação da elite para a manutenção da unidade territorial foi sustentada com diversos dados, como o do perfil ministerial: 86,7% dos ministros imperiais, entre 1822 e 1831, possuíam curso superior, sendo que 71,8% desse contingente haviam-se formado em Coimbra.

do Ato Adicional de 1834. Sua revisão, em 1841, no início do Segundo Reinado revelou a força da tradição centralizadora, que, significativamente, não alcançou a educação elementar e secundária, fato revelador do reduzido empenho do governo central com o ensino voltado para o conjunto da população, mesmo a livre.

Alcançada a paz no conflito farroupilha e vencidas as revoltas liberais em Minas Gerais, São Paulo e Pernambuco, o Império finalmente obteve um longo período de estabilidade interna. As atenções, então, voltaram-se para os conflitos na região platina, em especial a Guerra do Paraguai (1864-1870), cujo efeito mais notável foi o fortalecimento político do Exército, fenômeno fundamental para a derrocada da monarquia em 1889.⁴¹ A disputa entre o Partido Liberal e o Partido Conservador, no âmbito de um sistema eleitoral fundado na renda e na propriedade, dominou a luta parlamentar durante quase todo o período. Curiosamente, ao chegar ao poder, os conservadores, especialmente representados por magistrados e proprietários do Rio de Janeiro e do Nordeste, promoviam as pequenas reformas defendidas pelos liberais, entre os quais predominavam profissionais liberais e proprietários de Minas Gerais, de São Paulo e do Rio Grande do Sul. Todavia, as principais decisões políticas eram tomadas pelo Conselho de Estado e pelo próprio imperador, que, diferentemente do que ocorria no modelo inglês, dissolvia o Parlamento quase a seu bel-prazer, permitindo que o partido de sua preferência no momento obtivesse a maioria, por meio da fraude eleitoral, se necessário.

Desde sua formação, no século XIX, o sistema de educação básica brasileiro assumiu contornos bastante descentralizados. O Estado nacional cuidou apenas da educação básica no Rio de Janeiro (Município Neutro). Isso revelava a inoperância de um Estado montado sob uma base escravista e latifundiária, que se interessava essencialmente pela formação de uma elite com vocação para ocupar cargos públicos. Desse modo, antes de findar a primeira metade do século XIX, já se delineavam dois aspectos de *path dependence* na construção do sistema educacional brasileiro. O primeiro, bastante óbvio, principalmente pela presença da escravidão, consistiu no caráter excludente de parcela significativa da população. O segundo, representado pela descentralização dos ensinos elementar e secundário, revelava não apenas o efeito da vastidão do território, mas percepção da elite dirigente nacional, se não no discurso,

⁴¹ Schwartzman (1982, p. 90) lembrou a “harmonia imperfeita” entre o exército e a elite política civil, que buscou limitar seus poderes, como na iniciativa de criação da Guarda Nacional, em 1831 (absorvida pelo exército apenas em 1918, antes de ser extinta, em 1922) e, já na República, mediante a criação das polícias militares, subordinadas aos governos estaduais.

certamente nas ações, de que o governo central deveria ocupar-se de afazeres mais importantes do que cuidar da educação popular no conjunto do país.

Mas a ineficiência da ação estatal na educação elementar não se deu pela ausência de normas legais. A Constituição de 1824 previa “Instrução primária, e gratuita a todos os Cidadãos” (art. 179, XXXII). Lei de 1827 determinava a criação de escolas de primeiras letras em “todas as cidades, vilas e lugares mais populosos”, embora, ainda, com a ilusão do método mútuo. O regulamento de 17 de fevereiro de 1854 determinava que os pais ou devidos responsáveis pelas crianças de mais de sete anos deveriam dar a elas o ensino de primeiro grau, sob pena de pagamento de multa de vinte mil réis.⁴² Todavia, era difícil reverter a força descentralizadora formalizada pelo Ato Adicional de 1834, que havia atribuído às assembleias legislativas provinciais o direito de legislar sobre educação primária e secundária no âmbito da respectiva província. O resultado da ação provincial foi decepcionante. Na avaliação curiosamente crítica de Pires de Almeida (64-65), “o ridículo e o absurdo” ficaram ao lado “das melhores intenções do mundo”:

Desde suas primeiras sessões, as Assembleias Provinciais apressaram-se em fazer uso de suas novas prerrogativas e votaram, sobre a instrução pública, uma multidão de leis incoerentes. Essa incoerência podia-se observar, não somente de província a província, mas, também, nas disposições legislativas da mesma província. Não havia nem plano e nem método. (...) O que havia eram interferências de grupelhos, a satisfação de algumas personalidades ou disputas oratórias sem convicção formada do que é o bem público, isento de egoísmo ou com um real interesse na difusão da instrução.

A educação secundária, também voltada para uma reduzida elite, teve como modelo o reputado Colégio Pedro II, de 1837, que as províncias procuraram seguir, de uma forma ou de outra. Também surgiram algumas escolas de natureza profissional, como o Liceu de Artes e Ofícios do Rio de Janeiro, de 1856 (o de São Paulo apareceu em 1873). Mas a maior parte das matrículas estava no setor privado, em iniciativas heterogêneas, que não sofriam qualquer tipo de fiscalização do poder público, nem eram por ele reconhecidas.

Acolhendo a ideia dos constituintes de 1823, a Constituição de 1824 previa a criação de universidades (art. 179, XXXIII). A ideia, que já seduzia as elites brasileiras há bom tempo (por exemplo, durante a Inconfidência Mineira) precisaria esperar pelo novo século e pelo novo regime para vir à luz. Entretanto, no Império, foram criados, pelo governo central, os cursos jurídicos de Olinda (adiante transferido

⁴² O regulamento excluía explicitamente os escravos do acesso educacional.

para Recife) e de São Paulo; a Escola de Farmácia e, alguns anos depois, a de Minas, ambas em Ouro Preto; e a Escola Politécnica do Rio de Janeiro. Nenhuma província criou qualquer instituição de nível superior.

A anarquia legal constituía apenas uma face da desorganização e da ineficiência do poder público na oferta escolar. Uma boa visão desse caos nos é fornecida pelo poeta Gonçalves Dias (1989), encarregado, em 1849, pelo próprio Imperador Pedro II, de visitar as províncias do norte do país para avaliar o estado da educação nessa região. O poeta visitou as províncias do Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco e Bahia. Concluiu seu relatório em 1852. Conforme sua avaliação, tudo aparecia sujeito a “diversíssimas situações”: provimentos, substituições, licenças, vencimentos, suspensões, demissões, permutas e jubilações. Os métodos de ensino dos professores, “se tais se podem chamar”, “variam de modo mais desgraçado”. O aproveitamento dos alunos lhe pareceu insatisfatório, pois não havia obrigação de exame, no primário, e estes eram de “extrema facilidade”, no secundário (p. 337-338). Nos liceus, ainda, cada aluno estudava “o que quer e como quer”, pois as matérias não eram distribuídas por anos diferentes. Além disso, lamentava o autor, o ensino secundário servia apenas para, em “escolas más”, “preparar moços para a carreira médica e jurídica”. As cadeiras de ciências naturais e exatas definham por falta de alunos, pois não eram necessárias para nenhum grau literário (p. 348-350).

Gonçalves Dias encontrou apenas uma escola normal em toda a região, a da Bahia. Ele notou que graças a essa escola, a província parecia ter melhores professores primários. Mas a escola tinha problemas, como a “insuficiência de matérias”. Outro problema, resolvido pouco tempo antes, em 1847, foi o abandono dos estudos exclusivamente teóricos e a instituição do aprendizado prático dos futuros professores em escolas primárias (p. 359-360).

Muitas outras deficiências foram apontadas no relatório: a modicidade e desigualdade dos ordenados dos professores; a situação dos diretores de escolas, trabalhando “por favor ou condescendência”, ou, ainda, acumulando “tantos outros empregos”; a falta de materiais escolares; a inexistência de compêndios, no interior; sua má escolha, nas capitais; e a resistência dos pais em adquiri-los, por avaliar que a gratuidade do ensino deveria incluí-los ou por entender que qualquer livro poderia ser usado (p.339 e 362-363).

Outra curiosa observação do poeta diz respeito ao divórcio entre família, escola e igreja, cuja integração deu tantos frutos educacionais em outros países:

A família, a escola, a igreja são coisas inteiramente distintas e que entre nós se não tocam nunca. O Professor não se corresponde com o pai de família; – o pastor não se informa dos filhos de suas ovelhas – não visita a escola – não tem ingerência nela, nem, como em outras partes, se faz da instrução um dever religioso (p. 362).

Antes de instituída a obrigatoriedade de frequência nas escolas de educação primária, em 1854,⁴³ Gonçalves Dias notava que tentativa anterior, em nível provincial, com sujeição de multa ou prisão para os pais relapsos, não se tornou efetiva “em parte alguma”. Ademais, ainda que matriculados, os meninos faltavam à lição “sem causa”, e saíam da escola “sem exame”. Gonçalves Dias faz várias sugestões ao longo do relatório. Mas, no final, defendeu maior centralização e uniformidade nos serviços educacionais, em especial na instrução primária (p. 363-365).

A última tentativa da era monárquica de promover mudanças na área da educação foi a Reforma Leôncio de Carvalho, de 1879. Houve avanço na preocupação de legislar com abrangência mais nacional, com a previsão de escolas normais e de subvenção ao ensino privado nas províncias. Contudo, a atuação do governo central, no que diz respeito à educação primária e secundária, bem como na inovação dos jardins de infância, continuou concentrada no Município Neutro. Em escala nacional, o foco era apenas no nível superior. O ensino primário continuou obrigatório para quem tivesse menos de catorze anos, sob pena de multa. Mas o patético era que tal medida valia apenas para meninos que morassem em um raio de 1,5 quilômetros de uma escola pública e, para as meninas, no raio de um quilômetro. Em desacordo com a preferência da legislação anterior pela escolha de professores entre os alunos mais aplicados, a reforma valorizava a formação de professores pelas escolas normais. No nível superior, a frequência dos alunos passou a ser facultativa. Já o ensino livre foi valorizado mediante a previsão de subvenções oficiais, a equiparação das escolas particulares secundárias e normais e o reconhecimento dos seus cursos de nível superior.⁴⁴

Mantido o modelo fundiário herdado da colônia, baseado em grandes propriedades, a estrutura política do império sustentava-se em dois eixos principais. De

⁴³ Segundo o art. 64 do Decreto nº 1.331 A, de 17 de fevereiro de 1854 (Reforma Coutto Ferraz), os “pais, tutores, curadores ou protetores que tiverem em sua companhia meninos maiores de 7 anos sem impedimento físico ou moral, e lhes não derem o ensino pelo menos do primeiro grau, incorrerão na multa de 20\$ a 100\$, conforme as circunstâncias”. O artigo previa, ainda, que a multa seria dobrada, na reincidência, e que haveria fiscalização a cada seis meses. Tratava-se da instituição do ensino obrigatório, mas limitado aos meninos do Município da Corte.

⁴⁴ Para apreciar a proposta de nova legislação vieram à luz os famosos pareceres de Rui Barbosa. Com a erudição que lhe era peculiar, Rui defendeu ideias válidas em vários aspectos. Todavia, o parlamentar era muitas vezes idealista na sua tentativa de propor modelos dos sistemas de ensino dos países europeus. No final, seu parecer, que concluía por um substitutivo, não chegou a ser votado e ficaram mantidas as reformas originais da lei de 1879.

um lado, havia a centralização política e administrativa em nível nacional; do outro, consolidava-se um poderoso sistema de poder local, fundado em laços familiares e de compadrio. São dois eixos que se tocavam nos vícios do jogo eleitoral e no tráfico de influências, desenvolvidos à sombra de um Estado hipertrofiado. Segundo a descrição de Raimundo Faoro, o mais ferrenho crítico do patrimonialismo do Estado brasileiro:

Uma categoria social, fechada sobre si mesma, manipula lealdades com o cargo público, ela própria, sem outros meios, assentada sobre as posições políticas. Entre a carreira política e a dos empregos há uma conexão íntima e necessária, servindo o Estado como despenseiro de recursos, para o jogo interno da troca de vantagens. Essa coluna parte, articula-se na vitaliciedade e se projeta nas autoridades policiais e judiciárias donas dos votos, no manejo caricato da soberania nacional. (Faoro, 2001, p. 447).

O primeiro desses eixos, representado pela monarquia, revelou-se mais frágil do que aparentava ser e não resistiu às novas ideias que chegavam da Europa e seduziam grande parte da elite brasileira. Cada vez mais, as instituições monárquicas foram associadas ao atraso, enquanto a república parecia significar o progresso. A incipiente modernização econômica, impulsionada pela liberação de capitais decorrente do fim do tráfico de escravos, em 1851, e pelos lucros trazidos pelo café, logo revelou seus limites, embora tenha contribuído para ampliar a nascente classe média, em grande parte ainda atrelada, de uma forma ou outra, ao Estado, mas cada vez mais insatisfeita com o regime vigente. Nem a abolição da escravatura pôde salvar a monarquia. Pelo contrário, os latifundiários mais dependentes da mão de obra escrava, particularmente os donos de terras fluminenses⁴⁵, constituíam um dos setores que mais apoio dava ao regime e ficaram, naturalmente, frustrados com a atitude da princesa regente. Já os cafeicultores do Oeste Paulista, que representavam o setor mais dinâmico da economia brasileira, embora escravocratas até quase o fim (além de majoritariamente republicanos), tiveram maior capacidade de intensificar o programa de imigração de que haviam lançado mão anos antes (CONRAD, 1975; GORENDER, 1980, p. 556-592).

O novo regime herdou várias características do anterior, como os traços patrimonialistas e a exclusão da maior parte da população do processo eleitoral. No entanto, também constituiu pesado fardo a continuidade do segundo eixo, que concentrava renda e poder nas mãos de poucas famílias. Para reforçar o sistema, a Lei de Terras, de 1850, já havia instituído a compra como única forma de acesso à propriedade fundiária. Aos poucos, os imigrantes europeus buscaram escapar da

⁴⁵ Apenas nove parlamentares votaram contra a Abolição, dos quais oito eram da Província do Rio de Janeiro (COSTA, 1999, p. 339).

estreiteza desse mundo, beneficiando-se dos valores trazidos de seus países de origem. No entanto, decretada a abolição, os ex-escravos permaneceram, na maior parte, como trabalhadores braçais, sem qualificação, seja nas cidades, seja na lavoura, onde, muitas vezes, dedicavam-se a uma economia de subsistência, sem acesso à propriedade da terra. A mesma má sorte continuou a pesar sobre as demais populações do vasto interior. Como o relato de Euclides da Cunha sobre o episódio de Canudos iria revelar, a República não havia trazido nenhuma perspectiva para o sertanejo, que continuaria imerso na “pobreza repugnante”, a habitar lugares como Monte Santo, que, nas palavras de Euclides da Cunha, refletia “o mesmo abandono” de tantos outros povoados do sertão, “traindo os desalentos de uma raça que morre, desconhecida à história, entre paredes de taipa” (CUNHA, 2002, p. 23).

O golpe militar que instituiu o regime republicano foi sentido com indiferença e até mesmo hostilidade por ampla parcela dos segmentos populares. Entre os membros das nascentes camadas médias urbanas, ainda fortemente ligadas à burocracia estatal, civil e militar, a mudança gerou algum entusiasmo, logo arrefecido. Já entre os grandes proprietários rurais, o sentimento mais generalizado foi a divisão entre a expectativa de que a forma federativa pudesse atender com mais agilidades seus interesses específicos e a mera conviência, dada a percepção do caráter inevitável da queda da monarquia. Essas diferentes percepções e posições prenunciavam os conflitos que marcariam os primeiros anos do novo regime.

A república tomou a forma federativa precipuamente em atendimento às demandas descentralizadoras de significativa parcela das elites provinciais do fim da monarquia, principalmente do Estado de São Paulo, cujo sucesso na exportação cafeeira cada vez mais o credenciava a liderar o nascente processo de desenvolvimento industrial nacional. Conforme destacou Love (1993, p. 186-187), a autonomia dos estados no federalismo brasileiro da Carta de 1891 atingiu uma intensidade desconhecida dos casos da Argentina e do México: a federação brasileira permitia aos estados elaborar códigos próprios, cobrar tributos sobre suas exportações (inclusive para outros estados), contrair empréstimos no exterior, dispor sobre os recursos minerais em suas fronteiras e manter regularmente sua força pública, que era praticamente um exército próprio. Assim, enquanto na esfera estadual as oligarquias se apoiavam em práticas coronelistas para manter seu poder, no âmbito federal, os dois maiores produtores de café, São Paulo e Minas Gerais (o estado mais populoso até os anos trinta) mantiveram a hegemonia política, entre 1898 e 1930, mediante aliança nas eleições presidenciais (com exceção

das de 1910, 1922 e 1930) e na construção da chamada “política dos governadores”, pela qual o presidente da República e as oligarquias estaduais se uniam para garantir maioria parlamentar ao governo, ao reconhecer apenas a vitória eleitoral de aliados.

Com efeito, não havia entre os republicanos qualquer projeto uniforme do que seria feito no país em matéria educacional. Apesar da ascendência do positivismo sobre lideranças políticas influentes, foram adotados apenas alguns de seus princípios. Assim, a Reforma Benjamin Constant determinou que, no Distrito Federal, a instrução primária pública seria “livre, gratuita e leiga”. Ademais, favoreceu a matemática e as ciências da natureza nos currículos escolares. A hostilidade dos positivistas mais ortodoxos contra o ensino oficial e os diplomas científicos se refletiu de forma mais nítida na efêmera reforma do ensino de 1911, conhecida como Rivadávia Corrêa.

Com a República, a mudança dos nomes dos estabelecimentos de ensino mantidos pelo governo central se impôs de imediato, como ação de caráter simbólico. Nas medidas adotadas nesses primeiros anos, revelaram-se as contradições do novo regime, de procurar, de um lado, instituir o novo, mas, do outro, manter os vínculos com o passado. Típica dessa situação foi a criação da passageira pasta da Instrução Pública, Correios e Telégrafos, a partir da tentativa de afastar Benjamin Constant dos assuntos militares, que conferiam maior poder. Ou, ainda, a abolição dos concursos para preenchimento dos cargos de docente nas instituições federais de ensino, medida logo revogada, mas não antes de assegurar os interesses dos apadrinhados que haviam sido nomeados na vigência da norma anterior. Por sua vez, o *Pedagogium*, que deveria funcionar como instituição-modelo para promover inovações no campo educacional, não recebeu os recursos e o apoio de que necessitava para exercer suas finalidades, tornando-se uma instituição sem relevância, antes de ser absorvida pela burocracia estatal.

O advento da República consolidou o “sistema” educacional descentralizado. A primeira Constituição republicana, diferentemente da imperial, sequer menciona o ensino primário, o que sinalizava a percepção predominante de que se tratava de matéria a cargo dos governos subnacionais. Nas nove menções à educação (a palavra não surge no texto) que aparecem no texto constitucional de 1891, três são sobre instrução militar (duas delas de grau superior), duas tratam do nível superior, duas se referem ao secundário e duas são de caráter genérico. Ainda conforme a Constituição de 1891, o governo central, mediante responsabilidade não privativa do Congresso Nacional, devia “animar no país o desenvolvimento das letras, artes e ciências (...), bem

como criar instituições de ensino superior e secundário nos Estados e prover a instrução secundária no Distrito Federal”. O projeto originalmente apresentado previa, em vez da primeira e da terceira normas citadas, as de “animar no país o desenvolvimento da educação pública (...) e prover a instrução primária e secundária no Distrito Federal”. Mas o texto aprovado nada diz sobre a educação elementar, que, dessa forma, parecia não ser assunto a ser tratado pela União, como matéria de cunho nacional, apesar do elevado contingente de analfabetos do país.⁴⁶ O caráter excludente e elitista da Constituição de 1891 ficou evidenciado, ainda, pela negação do voto aos analfabetos.

Vê-se, assim, a dificuldade de reversão do modelo excludente e descentralizado já delineado por volta da metade do século XIX. Para adotar a terminologia de Thelen & Mahoney (2010), a mudança institucional operada no sistema educacional brasileiro, com o advento da República, parece oscilar entre a “substituição” e a “sobreposição”. De fato, houve uma substituição abrupta nas normas vigentes. Contudo, o novo arranjo institucional deixou inalterados aspectos essenciais da antiga ordem, como o descompromisso do governo central com a educação popular.

Apesar da competência conferida ao Congresso Nacional, as reformas educacionais promovidas na vigência dessa ordem constitucional foram empreendidas pelo Poder Executivo, mediante delegação parlamentar. Por sua vez, a mudança do projeto original e a consequente omissão quanto à responsabilidade da União no apoio ao desenvolvimento da educação primária deram origem, nas quatro décadas seguintes, ao debate, refletido também no Congresso Nacional, sobre o alcance e os limites das ações federais a respeito da matéria. Ainda em 1923, o deputado Azevedo Sodré discursava pela inconstitucionalidade da intervenção federal em matéria de instrução popular, ressalvado o auxílio financeiro aos estados. Mas para o deputado Miguel Calmon, até esse auxílio pecuniário, ainda que, sob certas precauções, recomendável, infringia o texto constitucional, pois ele apenas podia ser dado a pedido dos estados, em caso de calamidade pública. O deputado alegou concordar, então, com os comentaristas da Constituição de 1891 “quando declaram estar a instrução primária fora da alçada do

⁴⁶ Os governos estaduais, de modo geral, seguiram o exemplo federal e deixaram a oferta do ensino elementar aos municípios e aos particulares. Atuaram, no entanto, na formação de professores mediante a criação de escolas normais, bem como na manutenção de estabelecimentos secundários em seus territórios

Congresso Nacional e que carece a União de competência para intervir na espécie” (AC, 17/09/1912, vol. IX, p. 705).⁴⁷

Diversos parlamentares sustentaram a tese oposta. Em 1904, o deputado Passos de Miranda apresentou projeto de lei para que os governos locais nomeassem delegados para acordar com a União a melhor forma de organizar o ensino no país, sobretudo o primário e técnico profissional elementar (MOACYR, 1916, p. 145-46). Frequentemente, as proposições sobre a matéria eram acompanhadas de crítica à excessiva atenção conferida à formação das elites. O deputado José Augusto alertava, em parecer emitido em 1916, na Comissão de Instrução Pública:

não é propriamente à instrução superior e secundária que recorrem os países mais cultos para resolver o seu problema educativo; ao contrário, a educação popular é que vem antes de qualquer outra, como alicerce sobre o qual assenta o edifício da felicidade coletiva. (DCN, 22/07/1916, p. 1.308).

Em pronunciamento feito no mesmo ano, o deputado questionava em que disposição constitucional se encontraria a proibição para que o Poder Federal se imiscuísse na instrução popular:

Por mais que o procuremos, não [o] encontraremos. Ainda mais, nem mesmo implicitamente poderemos inferir de qualquer dos seus princípios cardeais a proibição que um constitucionalismo vesgo tem enxergado não sei através de que vidros que fazem ver as coisas invertidamente (*apud* AUGUSTO, p. 188-78; DCN, 29/12/1916, p. 5.773 - resumo).⁴⁸

Para evitar a oposição de parlamentares liberais e federalistas, os defensores do exercício de papel ativo da União na instrução popular optaram pela tentativa de oferecer apoio financeiro aos estados. Nesse sentido, a partir da iniciativa dos deputados Barbosa Lima e José Bonifácio, foi inserida disposição na lei orçamentária para 1907 – reiterada, em termos parecidos, em leis aprovadas em 1910 e em anos seguintes –, que autorizava a União a conceder auxílio anual aos estados para cobrir um quarto de seus gastos com o pagamento a “professores incumbidos de ministrar instrução pública

⁴⁷ O deputado Miguel Calmon sugeriu, ao final de seu discurso, que a União deveria se empenhar na formação de professores, ideia também aventada anteriormente por outros parlamentares (MOACYR, 1916, p.155 e ss.). Todavia, seu pessimismo em relação ao papel da educação era revelado pelo pensamento pseudocientífico, típico da época, sobre a formação do caráter da população brasileira: “Resumindo, podemos afirmar que todos os fatores concorrentes na formação do caráter da maioria da nossa população, se ajuntavam para predispor à aversão pelo trabalho físico e pelas coisas concretas, de onde lhe resultava a incapacidade para todo esforço duradouro e coordenado. (Apoiado.)”. (AC, 17/09/1912, vol. IX, p. 709).

⁴⁸ Em aparte, o deputado João de Faria pôs de lado o aspecto constitucional e questionou com quais recursos se atenderiam as despesas com a instrução primária. O deputado João Augusto ressaltou que “educar o homem [é] fator principal da produção e da riqueza. Para ele, os sacrifícios financeiros que nesta hora fizemos em bem da educação dos brasileiros serão fartamente compensados no futuro”. A resposta do mesmo aparteante foi emblemática: “Primeiro uma reforma tributária; depois então é que devemos cuidar do mais. Antes de tudo o dinheiro”.

primária, leiga e gratuita”, caso as respectivas despesas estaduais atingissem pelo menos 10% de suas receitas totais. Infelizmente, alegadas restrições orçamentárias não permitiram o cumprimento dessas normas.⁴⁹

Esse estado de coisas, contudo, tendeu cada vez mais a ser objeto de reservas, em especial a partir da emergência de novos ideais de caráter nacionalista. Apesar de divergirem em diversos pontos, os intelectuais e grupos que sustentavam esses ideais tinham em comum a preocupação com a coesão nacional, a luta pela promoção do ensino da língua pátria nas escolas criadas por estrangeiros, a defesa da difusão da escola primária e da instrução cívica do povo, bem como o combate ao analfabetismo (NAGLE, 1974).

No final de 1921, o Governo Federal patrocinou a Conferência Internacional do Ensino Primário, na qual se aprovou que a União deveria assumir papel mais ativo no combate ao analfabetismo e na promoção do ensino primário, inclusive mediante a subvenção de escolas desse nível nos estados. Essas diretrizes foram incorporadas na reforma educacional João Luís Alves (ou Rocha Vaz), de 1925. Segundo o art. 24 do decreto que instituiu a reforma, o “Governo da União, com o intuito de animar e promover a difusão do ensino primário nos Estados, entrará em acordo com estes para o estabelecimento e manutenção de escolas do referido ensino nos respectivos territórios”. As bases desses acordos previam que a União pagaria diretamente os vencimentos dos professores primários, até o máximo de 2:400\$ anuais, com os estados lhes fornecendo “casa para residência e escola, assim como o necessário material escolar”. Os estados deveriam, ainda, aplicar o mínimo de 10% de suas receitas na instrução primária e normal. As escolas subvencionadas, de “*natureza rural*”, deveriam adotar currículos da União, bem como ser fiscalizadas por ela. Apesar do caráter promissor de seus preceitos, todas essas normas também tiveram como marca comum o descumprimento, sempre sob a justificação de dificuldades orçamentárias.

A revisão constitucional de 1926 surgiu, para diversos parlamentares, como oportunidade para estimular o envolvimento do Governo Federal na promoção da educação popular. Todavia, as emendas que dispunham sobre a educação foram deixadas de lado, em parte pelo interesse governamental de votar apenas o que

⁴⁹ A reforma do Ministro da Justiça e dos Negócios Interiores, Tavares Lyra, com base na lei orçamentária de 1907, previa os termos da subvenção federal aos estados para apoiar a difusão do ensino primário. Como reclamou o deputado Afrânio Peixoto, depois de discutida e aprovada na Câmara, a proposta entrou no Senado, de onde não saiu mais (PEIXOTO, 2003, p. 487). Apesar da aparente boa intenção do ministro, não havia, por certo, verdadeiro comprometimento do Poder Executivo com a proposta.

considerava essencial, diante dos obstáculos processuais da oposição. As propostas de obrigatoriedade do ensino elementar, sustentadas enfaticamente por diversos parlamentares, ainda sofreram a resistência dos defensores do federalismo e dos céticos quanto à necessidade da medida ou à capacidade do poder público de implantá-la (CURY, 1996). Essa situação revela, mais uma vez, a dificuldade de alterar o caminho seguido então desde cerca de um século pela educação brasileira. Muitos desses fatos, todavia, revelam o início de um processo gradual ou cumulativo de mudança: um “*slow-motion causal process*”, na terminologia de Pierson (2003).

Entretanto, a realidade social do país continuava a se modificar, em especial pelos efeitos do desenvolvimento industrial e da urbanização. Com o crescimento do operariado e das classes médias urbanas, novos atores políticos passaram a manifestar suas demandas e aspirações. Nesse contexto, a tendência à democratização da educação viu-se reforçada. Afigura-se ilustrativa a forma como as autoridades públicas, com o pioneirismo dos paulistas, reagiram a essa situação: para ampliar o atendimento do ensino primário, foram reduzidas a sua duração – de seis para quatro anos, depois da frustrada tentativa de reduzir-lhe a dois anos, no contexto da reforma promovida por Sampaio Dória, em 1920 – e a jornada escolar, mediante criação dos turnos. Essas medidas, que revelavam as dificuldades de promover o acesso educacional para toda a população, não deixaram de prenunciar a decadência da escola primária pública, que se evidenciaria anos depois. Mais um sintoma de *path dependence* de negligência do Estado com a educação popular, cujos custos de reversão continuariam a crescer com o passar do tempo.

O outro tema educacional dominante da década de 1920, a criação de universidades no país, já havia, desde o início da República, sido objeto da atenção parlamentar.⁵⁰ O primeiro projeto a esse respeito apresentado no Congresso Nacional, por iniciativa do deputado Pedro Américo, em 1892, autorizava a União a fundar três universidades: uma no Rio de Janeiro, uma em São Paulo e a terceira no norte – no Pará, na Bahia ou em Pernambuco. Os positivistas, minoria combativa, constituíram os maiores opositores à ideia, embora um de seus simpatizantes, o deputado Francisco

⁵⁰ A ideia da criação de universidades no País, de todo modo, é antiga. Remonta aos inconfindentes mineiros; foi, ainda, debatida na Assembleia Constituinte de 1823, acabou inscrita na Constituição de 1824 (art.179, XXXIII) e tornou-se objeto de vários projetos de lei de iniciativa parlamentar desde a época imperial. As três primeiras universidades criadas no Brasil, a Universidade de Manaus, em 1909 (denominada, até 1913, Escola Universitária Livre de Manaus), a Universidade de São Paulo, em 1911, e a Universidade do Paraná, em 1912, tiveram vida efêmera. As três foram criadas pela iniciativa privada, mas receberam, em graus variados, subvenção governamental.

Glycério, tivesse apresentado, em 1893, projeto que previa a criação de universidades livres, com a extinção dos privilégios concedidos pelos respectivos diplomas e a transferência das instituições de ensino superior então existentes para a jurisdição dos estados e para o controle de entidades privadas (MOACYR, 1916, p. 17-20).

Na verdade, a criação de universidades não deixava de ser mais condizente com os rumos educacionais tomados pela República, em que a formação das elites recebia quase total atenção. Todavia, a ideia não avançou no período, apesar das proposições legislativas apresentadas, de sua previsão na reforma Luís Alves e da criação, em 1920, pela união precária de outras instituições de ensino superior, da Universidade do Rio de Janeiro (rebatizada, em 1937, como Universidade do Brasil), e, em 1927, conforme o mesmo processo, da Universidade de Minas Gerais.⁵¹

O desencanto com os rumos da República na década de 1920 – especialmente manifestado no movimento tenentista –, que culminou na cisão oligárquica representada pela “Revolução de 30”, também se fez presente no campo da educação. Como assinalou Nagle (1974), em seu clássico sobre a “República Velha”, a inclusão sistemática de temas educacionais nos programas das organizações nacionalistas surgidas na segunda década do século deu origem, nos anos vinte, ao denominado “entusiasmo pela educação e otimismo pedagógico”. A confiança no papel da educação para a redenção nacional deixou de constituir apenas um dos temas realçados pelas agremiações políticas do período e passou a ser tratada por profissionais, cujos anseios de mudanças profundas apareceram bem refletidos pouco depois, no Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, de 1932.

A mudança política ocorrida em 1930 e a revolta paulista de 1932 permitiram a realização de alguns desses ideais reformistas. No plano federal, a criação, em 1930, do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública e do Conselho Nacional de Educação sinalizou o interesse da União em conferir maior atenção aos assuntos educacionais e em tratá-los como matéria de abrangência nacional, embora sob a hegemonia de concepções autoritárias. Ainda em 1931, foi editado o decreto sobre o Estatuto das Universidades Brasileiras. No Distrito Federal, com a colaboração de

⁵¹ O escritor Lima Barreto assim zombou da iniciativa do Presidente da República, em 1920: “Catou aqui e ali algumas escolas e faculdades (...); e – bumba! – decretou a existência de uma universidade nesta muito leal e heroica cidade”. O escritor ironizou, ainda, a originalidade da universidade de possuir duas faculdades de direito: “As duas faculdades de direito, tacitamente oficializadas, amanhã, com tal duplicata, vão causar atrapalhões ao Congresso para aquinhoar os respectivos lentes com os direitos e vantagens dos verdadeiramente oficiais. Tal coisa é muito de lamentar, pois, ao que se diz, a criação de tal universidade não visa senão isso”. *Careta*, 25/09/1920.

Anísio Teixeira, foram desenvolvidas experiências inovadoras e democráticas em educação. Já em 1934, surgiu a Universidade de São Paulo, que contou, especialmente em sua Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, com a participação de notáveis intelectuais estrangeiros.

Os ares de renovação ficaram bem impressos na Constituinte de 1933-34, particularmente em normas como o estabelecimento da educação como direito de todos – ainda que, por pressão de segmentos mais conservadores, o papel do Estado tenha sido mitigado pela responsabilidade conferida às famílias –; a previsão do plano nacional de educação; a instituição, nos termos do plano, do ensino primário integral gratuito e de frequência obrigatória, “extensivo aos adultos”; o preceito da ação supletiva da União; a vinculação de recursos das três esferas de governo à educação; a previsão da criação de fundos especiais para “obras educativas”, como o auxílio a estudantes pobres; e a corresponsabilidade empresarial na oferta do ensino primário gratuito.

Os anos 30 trouxeram significativas mudanças no perfil econômico e social do país, a partir da “grande arrancada na produção industrial”, estimulada, sobretudo, pela forte redução da capacidade de importação advinda da crise mundial desencadeada em 1929, mas também induzida por medidas governamentais e pelo surgimento das primeiras ações de planejamento econômico do Estado (BAER, 1996, p. 55ss.). O processo de urbanização se acentuou e a composição de classes sociais nas grandes cidades tornou-se cada vez mais complexa e sujeita a conflitos. A consequente radicalização política veio unir-se aos conflitos inter-oligáquicos no favorecimento da centralização política, culminada no golpe de Vargas e na criação do Estado Novo (1937-1945). Essa centralização, estimulada por novos fatores, mas também pela tradição que vinha do Império e da própria experiência republicana (vide o jacobinismo e a política dos governadores), não deve ocultar a permanência do poder das oligarquias, ainda que algumas delas tenham sido deslocadas ou emergido nos confrontos intraestaduais e no intrincado jogo de alianças entre o centro político e o poder local, tanto na década de 1930, quanto no período posterior à redemocratização de 1946 até a atualidade, passando mesmo pela ditadura militar. Camargo (1993, p. 317) sintetizou bem esse traço estrutural da vida política brasileira, que tem como palco privilegiado o Poder legislativo federal:

A força e a permanência dessa aliança entre as oligarquias e o poder público se devem, principalmente, à sua flexibilidade territorial, tendo em conta a

diversidade de grupos regionais distribuídos pelo país. Esses grupos funcionaram como instrumento amortecedor das polarizações de classe, das diferenças e dos conflitos sociais dispersos pelas diferentes regiões do país. De modo geral, as elites regionais sempre se mostraram dispostas a aderir a uma causa maior – boa ou má, não importa –, sempre quando estiveram longe de seus feudos e em troca de recursos e cargos para elas mesmas, para seus municípios e para seus estados. Esses acordos, típicos de países com extensos territórios, encontraram no Congresso o instrumento propício graças à técnica do *logrolling*.

Os embates entre as forças oligárquicas e as tendências centralizadoras naturalmente se refletiram nos arranjos entre os grupos políticos a respeito das definições tributárias. Pela Constituinte de 1934, a União foi beneficiada com a competência exclusiva sobre tributos importantes (consumo, importação e renda) e recebeu autoridade para legislar sobre impostos dos governos subnacionais. Em contrapartida, particularmente por pressão dos estados nordestinos e de parte da bancada paulista na constituinte, o imposto sobre exportação permaneceu como prerrogativa exclusiva dos estados, ainda que com índice limitado, e tomou corpo um sistema de transferências de receitas, aperfeiçoado pela Carta de 1946, que veio a se tornar o principal campo de disputa tributária entre os níveis de governos nas décadas seguintes (ARRETCHE, 2005).

Os sinais de mudanças na economia e na estrutura social não devem ocultar a força dos traços conservadores e a permanência do elitismo na educação brasileira, o que sinaliza uma vez mais a combinação de “substituição” e “sobreposição” nas mudanças do sistema educacional do país. Logo em 1931, como parte do processo de reaproximação entre a Igreja Católica e o Estado, o governo “revolucionário”, em busca de legitimação, reintroduziu o ensino religioso nas escolas públicas. Já as expectativas democráticas foram frustradas pelo autoritarismo estadonovista, cuja Constituição – que conferiu destaque ao ensino profissionalizante – mostrou-se menos receptiva à responsabilidade do poder público na ampliação das oportunidades educacionais. Ainda mais significativa foi a resistência, no contexto das reformas educacionais introduzidas entre 1930 e 1945 – decididas sem o debate parlamentar, uma vez que o Congresso Nacional permaneceu fechado a maior parte do período –, da dualidade do sistema escolar do país, tão vivamente denunciada por Anísio Teixeira (1977): após o primário comum, aos pobres que a ele tinham tido acesso, restava a tentativa de ingressar nas poucas escolas secundárias profissionalizantes, que raramente possibilitavam o acesso ao nível superior; já os mais afortunados ingressavam em instituições secundárias

acadêmicas preparatórias para o ensino superior. Cunha (1989, p. 152) sintetizou as duas tendências que a política educacional do Estado Novo tentou conciliar:

Uma decorria de uma posição pessoal de Getúlio, com acentuada ênfase no ensino técnico-profissional. Outra que, sob a influência de Capanema e do grupo católico que o assessorava, dava primazia ao ensino secundário acadêmico, mediante o cultivo das “humanidades antigas” e das “humanidades modernas”.

Mas a contínua difusão do ensino primário e as aspirações de ascensão social das classes médias e populares levaram ao aumento da procura pela escola secundária acadêmica. Inicialmente, sua expansão se fez pela proliferação de instituições privadas, que recebiam a equiparação do poder público federal. Esse modelo de crescimento, todavia, logo se modificou. A ampliação do papel do Estado em vários setores da economia e da sociedade não deixou de se refletir na educação e, ademais, o retorno do modelo político democrático após 1945 permitiu que as demandas de setores sociais mais marginalizados tivessem maior ressonância junto aos poderes públicos, ainda que o elitismo e a exclusão permanecessem como marcas essenciais do modelo de desenvolvimento.

As normas da Carta de 1934 favoráveis à democratização do ensino e à ação mais ativa do Estado em assuntos educacionais foram, com algumas alterações, renovadas no processo constituinte de 1946. O art. 5º, XV, da Carta de 1946 estabeleceu a competência da União para legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. A partir do trabalho de comissão especialmente formada pelo Ministério da Educação, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional, em 1948, projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), apenas transformado em lei treze anos depois.⁵²

Entre os temas que contribuíram para essa demora, merecem destaque a querela em torno do ensino religioso e, principalmente, a disputa entre os partidários da “escola pública” e da “escola privada”. Tratava-se, neste último caso, de decidir como se faria a destinação de recursos públicos. Mais uma vez, a família foi utilizada como justificção para os interesses do setor privado que, durante o período, tinha no clero católico seu mais forte defensor.⁵³ De acordo com um dos principais líderes da causa da

⁵² Na verdade, outro anteprojeto do Poder Executivo foi enviado ao Congresso Nacional, em 1957, depois que a proposição anterior se perdeu nos desvãos da Câmara dos Deputados.

⁵³ O clero católico era majoritariamente conservador nesses anos e, naturalmente, desejava manter a influência das escolas católicas na formação das elites. Mainwaring (1989) denomina os membros dessa “facção dominante” de “modernizadores conservadores”, uma vez que, diferentemente dos “tradicionalistas”, mostravam-se favoráveis a mudanças na Igreja, como uma maior participação dos leigos, mas sob o comando da hierarquia eclesiástica, e, ainda, eram sensíveis ao tema da justiça social, embora sem defender teses de mudanças estruturais ou de envolvimento político aberto. Nesse período,

escola privada, o deputado Carlos Lacerda (UDN), ao se referir à proposta acolhida pela Comissão de Educação da Câmara, em 1958,

os recursos da educação, em vez de serem alocados à disposição dos educadores, foram [...] mantidos nas mãos do Ministério da Educação, isto é, nas mãos do Estado, para distribuí-los segundo a conveniência do Estado e não da família – o que constitui, por via econômica, verdadeira usurpação do direito de educar, que é da família (DCN, 12/12/1958, p. 8.143).

Já do outro lado, o senador Nogueira da Gama (PTB), ao defender maior concentração de recursos fiscais para a escola pública, bem como a ampliação da gratuidade do ensino, afirmou que seu substitutivo “quer que as escolas sejam abertas, indistintamente, às crianças pobres como às ricas; quer o ensino tornado gratuito acessível a todas as inteligências e não apenas àqueles mais favorecidos pela fortuna. (DCN, 4/08/1961, p. 1.534).

Ao final, as duas correntes firmaram um compromisso, para que a lei fosse aprovada. De todo modo, durante esse período liberal-democrático (1946-1964), o papel do poder público na oferta escolar, que já era tradicionalmente preponderante no ensino primário, tendeu a crescer no ensino secundário, principalmente pela iniciativa dos estados. Ademais, houve avanços na unificação dessas etapas educacionais, com importantes marcos na Lei de Equivalência, de 1953, e na LDB, de 1961. Na educação superior, também cresceu significativamente a participação do poder público na oferta de vagas, particularmente por meio da criação de universidades federais.

Entre 1945 e 1964, a política econômica oscilou entre conferir prioridade à estabilização financeira, de um lado, e estimular industrialização, por meio da substituição de importações e de uma ação direta do Estado na criação de infraestrutura e de controle de áreas consideradas estratégicas para o desenvolvimento do país, como extração de petróleo, energia elétrica e telecomunicações. Essa oscilação manifestava-se até em um mesmo governo, como o de Vargas (1950-1954) e o de Juscelino Kubitschek (1956 – 1960), que encampou os ideais do nacionalismo desenvolvimentista e, diante da crescente inflação e das dificuldades orçamentárias, negociou políticas de contenção financeira com o FMI, logo parcialmente abandonadas. De todo modo, o regime instituído pela carta de 1946 não resistiu ao ambiente de radicalização ideológica, aos impasses criados pelo modelo de desenvolvimento inflacionário e ao medo, sentido por

entretanto, havia despontado uma tendência mais reformista, que colocava maior ênfase na ação da Igreja em favor de mudanças sociais e políticas, bem como favorecia o papel dos leigos, por meio de programas que “abriram caminho para a concepção da Igreja mais como povo de deus do que como hierarquia e clero” (p. 67).

ampla parcela das classes médias, da mobilização de segmentos populares e de lideranças políticas reformistas em favor da promoção de mudanças na estrutura social e econômica do país.

Durante esses anos, emergiu uma nova onda de expectativas favoráveis para enfrentar os desafios educacionais do país. Nessa ocasião, contudo, as fontes do “otimismo pedagógico” foram mais variadas. Aos princípios escolanovistas, somaram-se os ideais do nacionalismo desenvolvimentista e da mobilização em torno da cultura e da educação popular, com destaque para os Centros Populares de Cultura, os Movimentos de Cultura Popular e o Movimento de Educação de Base, no qual surgiria a obra de Paulo Freire. Conforme destacou Saviani (2010, p. 317ss.), não se tratava simplesmente de difundir a instrução elementar, mas de valorizar a participação política das massas e de ver a educação como “instrumento de conscientização” e de mudança social.

Com o golpe de 1964, um novo modelo excludente de desenvolvimento, associado à “segurança nacional”, começou a ser adotado. De início, esse modelo procurou sustentar-se no contraditório binômio de ajuste fiscal e grande ampliação do papel econômico do Estado, que não deveria limitar-se à função de agente regulador, pois sua atuação direta em vários setores de infraestrutura era vista como imprescindível. O primeiro elemento logo cedeu ao segundo em meio à grande disponibilidade de capitais estrangeiros disponíveis. Surgiu, assim, o chamado “milagre brasileiro”, que aumentou o apoio ou consentimento das classes médias ao regime autoritário. Contudo, com o advento da crise econômica mundial do início da década de 1970, o capital estrangeiro refluíu e os juros da dívida externa aumentaram significativamente. Teve fim o “milagre”, soterrado de vez pela nova crise do petróleo de 1979, pelo descontrole da inflação e pelo endividamento externo. O regime, que havia multiplicado os déficits públicos e o dinheiro em circulação mediante a inusitada instituição do “orçamento monetário”, conduzido por bancos oficiais, viu-se impotente diante da capacidade de vários setores econômicos de repassar rapidamente os aumentos de custos e da força inflacionária da indexação geral da economia (BAER, 1995).

Nos anos de autoritarismo, as prerrogativas do Congresso Nacional foram bastante limitadas, mas a manutenção do funcionamento do Poder Legislativo – não obstante os interregnos de 1968 e 1977 – revelou o interesse do regime em buscar sustentação política junto aos setores oligárquicos mais conservadores, os quais somaram às suas estruturas tradicionais de poder a força de um Estado que estabelecia

limites muito precisos à oposição. Além da perda de legitimidade trazida pela crise econômica, o regime militar enfraqueceu-se pelas divisões internas no meio militar e, principalmente, pela formação de uma ampla e heterogênea aliança de oposição que unia políticos, intelectuais, organizações sociais, ampla parcela do clero católico e setores do empresariado que viam com reservas a linha econômica estatizante. Cercando-se de amplas garantias contra eventuais incriminações pela repressão, os dois últimos governos da era militar conduziram um lento e inseguro processo de liberalização política que, por fim, levou o país à redemocratização (ALVES, 1984; FISHLOW & STEPAN, 1988). No novo cenário político formado após a queda da ditadura, a liberdade política e o advento de novos movimentos sociais viriam se justapor à tradição patrimonialista, a velhas práticas de clientelismo e de corrupção, em um contexto no qual os governadores recuperam a força política e, controlando boa parte da bancada parlamentar de seus estados, passaram a exercer grande poder de veto sobre as tentativas de reforma fiscal propostas pelo Poder Executivo federal (ABRUCIO, 2002).

O regime militar, ao mesmo tempo em que promoveu forte repressão aos dissidentes, atingindo de modo especial o setor universitário e as iniciativas de educação popular fundadas no postulado da conscientização para a mudança social, manteve a linha de ampliação do acesso escolar, vista como estratégica para o desenvolvimento nacional. Com a reforma de 1971, a educação elementar (denominada 1º grau) foi estendida para oito anos,⁵⁴ e no ensino secundário (2º grau) foi instituída a profissionalização obrigatória – na prática, disfarçada pelas escolas voltadas para as elites socioeconômicas –, cujo fracasso evidenciou-se por sua flexibilização no início da década seguinte. No ensino obrigatório, apesar do predomínio de matrículas no setor público (entre 87-88%, na década de 1970), os empresários do ensino obtiveram facilidades na legislação para receber recursos públicos, por meio de bolsas de estudo (CUNHA, 1999). Para promover a alfabetização de adultos foi criado amplo programa federal, o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), com resultados muito aquém das expectativas governamentais e dos recursos investidos. A educação superior, por sua vez, com a reforma de 1968, foi objeto de inovações, de inspiração norte-americana, como a criação da organização departamental e o estímulo à pós-graduação, voltada para a pesquisa. A expansão das matrículas de graduação foi significativa, mas

⁵⁴ A Constituição de 1967 havia estabelecido que “o ensino dos sete aos quatorze anos é obrigatório para todos” (art. 168, § 3º, II).

ocorreu principalmente por meio da iniciativa privada, estimulada pelas facilidades criadas no processo de credenciamento do poder público, pelo crédito educativo oficial subsidiado e por incentivos fiscais.

No final do regime militar e nos anos iniciais de redemocratização, a educação também sofreu com a persistente crise econômica. Apesar da contínua expansão do atendimento escolar, as constantes greves pioraram o desempenho do setor público, acentuando a tendência, iniciada nas décadas de 1960 e 1970, de constituição de novo dualismo na educação elementar e secundária: enquanto a maioria da população enfrentava as deficiências da maioria das escolas públicas, as camadas de renda mais elevada recorriam aos estabelecimentos privados. Na educação superior, por sua vez, a tendência se invertia: os mais aquinhoados tendiam a ocupar as vagas mais concorridas das instituições públicas, que, apesar das contenções orçamentárias, conseguiram manter, de modo geral, ensino de melhor qualidade; já os mais pobres, no caso de sucesso nos níveis escolares anteriores, tendiam a recorrer aos cada vez mais numerosos estabelecimentos privados, cujas anuidades, nos cursos mais caros, mostravam-se proibitivas para esses estudantes.

Durante esses anos, merece ser destacado o embate a favor da vinculação de recursos orçamentários à educação, revogada pela Constituição de 1967. À frente dessa luta, o nome a lembrar é o do senador João Calmon, autor de duas emendas constitucionais sobre a matéria. A primeira emenda, subscrita por quase todos os senadores e por mais de dois terços dos deputados, inclusive parlamentares do partido que apoiava o regime, a Aliança Renovadora Nacional (ARENA), foi rejeitada, em 1976, por falta de quorum, devido à decisão do Presidente da República de “recomendar” que os governistas boicotassem a sessão em que a matéria seria votada. Em 1983, porém, com a ditadura a caminho acelerado para a sua agonia, a Emenda Calmon, como passou a ser conhecida, foi aprovada, e, nas palavras do Senador, “o Congresso (...) contra toda a expectativa dos que ainda procuram tolher as iniciativas partidas dos parlamentares, voltou a colocar-se como Poder” (DCN, 3/12/1983, p. 5.825). Sob o argumento de que a emenda não era autoaplicável, o governo militar não considerou a mudança constitucional nas leis orçamentárias para 1984 e 1985. Somente a partir de 1986, com a regulamentação da lei, em julho de 1985, a medida passou a ser observada.

Nos anos 80, o atendimento na educação básica pública havia crescido significativamente, mas a qualidade do ensino era reconhecidamente deficiente. Não

havia sistema de avaliação de escolas e redes de ensino. Programas de capacitação eram inexistentes ou de pouca abrangência. A capacidade de financiamento do Estado mostrava-se comprometida pela crise econômica. Greves de professores e funcionários por demandas salariais paralisavam com frequência as atividades de ensino e aprendizagem. Os recursos disponíveis para aplicação no setor variavam acentuadamente entre as regiões e entre as redes escolares municipais e estaduais.

Os dois governos do período, Figueiredo (1979-1985) e Sarney (1985-1990) pareciam simplesmente administrar burocraticamente a crise, sem empenho nem força política para promover reformas mais profundas no sistema educacional. No nível subnacional, o panorama não era muito diferente, embora alguns governos estaduais eleitos em 1982 tenham buscado empreender algumas experiências novas, com destaque para os polêmicos Centros Integrados de Educação Pública (CIEP), do Governo Brizola no Estado do Rio de Janeiro (1983-1987), iniciativa descontinuada pelo governo seguinte.

A Constituição de 1988, elaborada em meio a fortes aspirações democráticas e ao fracasso das tentativas heterodoxas de conter a inflação e a crise fiscal, representou um marco inédito na inscrição de direitos políticos e sociais, o que gerou grandes expectativas de mudança, particularmente na condução dos conflitos distributivos. As dificuldades de assegurar o cumprimento do amplo leque de princípios programáticos, contudo, foram agravadas pela falta de coerência do processo de descentralização da organização do Estado efetuado pelo novo texto constitucional. Os governadores de estado – politicamente fortalecidos diante de um Executivo federal debilitado pelos fracassos na condução da política macroeconômica e pelo interesse desmedido de assegurar o mandato presidencial de cinco anos –, secundados por lideranças municipais, obtiveram amplo respaldo no Congresso Constituinte para promover considerável descentralização da receita tributária, mediante regras claras de repartição de recursos. Todavia, a divisão de encargos, especialmente na área social, ficou marcada pela indefinição, com normas vagas e sobreposição de competências. Essa situação permitiu aos estados e principalmente aos municípios, alçados à condição de entes federados⁵⁵, dispor de novos recursos financeiros, frequentemente usados de

⁵⁵ Conforme apontou Brandt (2008), nos primeiros anos que se seguiram à promulgação da Constituição de 1988, ocorreu uma “verdadeira avalanche de emancipações”, próxima a ¼ do total de municípios existentes. Motivadas por interesses políticos locais, essas emancipações foram facilitadas pela prerrogativa estadual de estabelecer os respectivos requisitos mínimos. A quase totalidade desses novos municípios depende fortemente de transferências e sua criação gerou “deseconomias de escala e

forma discricionária. A assunção de novas despesas pelos governos subnacionais não deixou de ocorrer, embora sem atender a uma ação planejada e como resultado de uma retração dos gastos e investimentos do governo federal, premido pela crise fiscal, em setores sociais e da economia (AFONSO & JUNQUEIRA, 2008).⁵⁶

A Constituição de 1988 ampliou os direitos educacionais, mas não mostrou caminhos para resolver a crise no setor. No processo constituinte de 1987-88, antigos debates voltaram a se manifestar. Em síntese: de um lado, a esquerda na defesa da escola pública e da gratuidade do seu ensino, independentemente do nível socioeconômico dos respectivos beneficiários; à direita – ou, nos termos da época, no “Centrão” –, a apologia da livre iniciativa, de preferência com generosos subsídios do Estado. No final, novos compromissos foram firmados, ainda que à custa da redação inusitada de algumas disposições.⁵⁷ Todavia, os recursos públicos ficaram destinados às escolas públicas, com a possibilidade de transferência ao setor privado sem fins lucrativos, sob algumas condições. De todo modo, a Constituição de 1988 renovou a linha das Cartas de 1934 e de 1946 de estímulo à democratização do acesso escolar e de ampliação das respectivas obrigações do poder público, embora tenha mantido considerável grau de indefinição entre as incumbências dos níveis de governo (cf. parte 5, seção 5.1).

Apesar dos avanços formais contidos na Carta de 1988, os indicadores educacionais, os estudos técnicos e acadêmicos e mesmo a simples percepção social sinalizavam uma situação de crise na educação. O país, assim, parecia à espera de um momento político propício para promover mudanças na agenda governamental, de forma a resolver problemas amplamente diagnosticados e cujas soluções, ou, mais precisamente, encaminhamentos nessa direção, não se encontravam fora de alcance.⁵⁸

ineficiência por incorrerem em custos administrativos desproporcionais às populações que atendem” (p. 60-61).

⁵⁶ Para fazer face aos seus compromissos, a União esforçou-se em ampliar a carga tributária, principalmente por meio da criação de novas contribuições sociais, livres das exigências constitucionais de repartição com os entes subnacionais. Além disso, recorreu a medidas emergenciais, periodicamente renovadas, desde 1994, para desvincular parte das receitas constitucionalmente destinadas às áreas sociais, promovendo maior flexibilidade na utilização dos recursos orçamentários e permitindo a geração de superávits nas contas públicas, buscados para sustentar a política anti-inflacionária adotada desde a implantação do real.

⁵⁷ É o que ocorre com a permissão, estipulada no art. 213, § 2º, para que as atividades universitárias de pesquisa e extensão recebam apoio financeiro do poder público (a intenção do constituinte era a de se referir apenas ao setor privado), ou o estabelecimento, no art. 206, IV, da gratuidade do ensino nos estabelecimentos oficiais (a rigor, não deveria haver ensino pago nas escolas autorizadas pelo Estado).

⁵⁸ Na primeira seção do capítulo 5, são apresentados alguns dados numéricos a respeito da situação educacional dos três países nos início dos anos 1990.

3.2. Argentina

Como ocorreu nas demais regiões da América Latina, a maior parte das elites locais apenas escolheu a independência quando ficou evidenciada a incompatibilidade entre suas aspirações de livre comércio e o interesse do colonizador ibérico em manter seus tradicionais monopólios. Também se cogitou seriamente a adoção do regime monárquico, antes da opção por instituições republicanas, que não resolveriam os diversos conflitos internos a respeito da distribuição de poder e dos rumos a serem conferidos à economia (STEIN & STEIN, 1977, p. 128). Assim, não é de se estranhar que, após a independência, igualmente se tenha formado na Argentina um Estado oligárquico, controlado pela aliança entre latifundiários (*estancieros*), grandes comerciantes – principalmente exportadores e importadores – e banqueiros.

A cidade de Buenos Aires⁵⁹ havia prosperado na época colonial como importante entreposto comercial. Produtos vindos da metrópole ou oriundos do contrabando eram trocados pela prata de Potosí. Já algumas províncias do interior, em especial Santa Fe, Corrientes e Entre Ríos, obtiveram certa prosperidade com a venda de produtos locais, de origem agropecuária, para as regiões mineradoras do Alto Peru. Com a liberalização do comércio trazida pelo processo de independência, os comerciantes nativos foram, em grande parte, deslocados pelos ingleses, muito mais capitalizados. No entanto, os portenhos mantiveram seu poder mediante a ocupação, favorecida por sucessivos governos, das ricas terras da província de Buenos Aires, até então pouco exploradas. Surgiu, dessa forma, a simbiose entre as elites comerciais da cidade e os latifundiários da própria província (LYNCH, 2001, p. 625 ss.).

A divisão que opunha a europeizada oligarquia da cidade de Buenos Aires ao modo mais rústico de vida nas províncias apenas simplificava uma clivagem mais profunda a respeito do projeto de nação que se queria implantar no país e dos valores que deveriam fundamentar a construção da nacionalidade argentina.⁶⁰ De um lado, alinhavam-se os intelectuais e políticos liberais, que sonhavam ver a Argentina como uma nação moderna, educada e imbuída dos valores predominantes na alta cultura europeia. Tinham uma visão bastante elitizada da sociedade. Em geral, viam com

⁵⁹ Buenos Aires possuía quase 70 mil habitantes, em 1823, enquanto a população da cidade do Rio de Janeiro foi estimada, por Humboldt, em 135 mil habitantes, em 1826 (CHEVALIER, 1999, p.31-32). Em 1880, Buenos Aires já atingia meio milhão de habitantes (DONGHI, 1972, p. 250), cifra alcançada pelo Rio de Janeiro por volta de 1890 – segundo o censo daquele ano, 522 mil habitantes.

⁶⁰ Cabe assinalar que, embora o catolicismo continuasse a ser a religião predominante no país, sua associação aos reacionários pró-recolonização e a hostilidade advinda da ideologia liberal retiraram-lhe boa parte de sua força política.

desconfiança a figura do gaúcho, representante do atraso e da rusticidade que não deveria ter vez âmbito do projeto modernizador. Também abraçaram os postulados racistas tão em voga no século para justificar a necessidade de promover campanhas militares contra os indígenas, que em sua concepção impediam o avanço civilizatório tão desejado. Desse modo, buscaram legitimar as expropriações fundiárias efetuadas pela associação entre os *estancieros* e o poder do nascente Estado. O outro lado dessa “limpeza” étnica era representado pela imigração europeia, que constituiria, principalmente, a base de uma classe média rural. Por conseguinte, o processo imigratório deveria receber todos os incentivos do Estado. Ainda que muitas vezes tenham recorrido a alianças com poderosos líderes político-militares locais, esses políticos liberais tendiam a hostilizar o caudilhismo, que para eles representava um fenômeno próprio do atraso do interior, a ser extirpado pela avalanche da modernização. Assim, embora tendessem a ser simpáticos ao princípio de democracia representativa, viam com intensa desconfiança o envolvimento do povo na vida política e seu apoio a governos autoritários como o de Juan Manuel de Rosas (1793-1877). Em termos econômicos, os partidários dessa ideia de nação eram mais frequentemente favoráveis ao livre comércio, dada a sua associação com os interesses das oligarquias agrárias e comerciais de Buenos Aires. No campo político, um de seus maiores expoentes foi o unitário Bernardino Rivadavia (1780-1845), o primeiro presidente do país. Adiante, foi representada pelos intelectuais presidentes Domingo Sarmiento⁶¹ (1811-1888) e Bartolomé Mitre (1821-1906) (SHUMWAY, 2008).

Do outro lado, perfilaram-se os defensores de uma concepção mais nativista, que viam com desconfiança o mimetismo cultural das elites portenhas. O gaúcho representava para eles o protótipo do tipo argentino, com sua valentia, independência e orgulho. Tendiam a ter, portanto, uma visão mais relativizada do caudilho. Afinal, alguns de seus representantes encarnaram bem esse papel. A identificação com o elemento popular levou-os a posições mais inclusivas, como a defesa da criação de uma estrutura fundiária mais democrática, conforme tentou implantar, ainda no processo de independência platina, José Artigas (1764-1850). Desse posicionamento surgiu para a vertente a denominação tão imprecisa de “populismo”. Em termos econômicos, a posição desse grupo tendia à defesa de políticas mais

⁶¹ A respeito do gaúcho, a obra de Sarmiento é bastante contraditória, com manifestações de hostilidade e admiração.

protecionistas. No campo político, além de Artigas, merece destaque o nome de Justo José de Urquiza (1801-1870), terceiro presidente do país (SHUMWAY, 2008).

O caráter esquemático dessa divisão transparece no perfil de Rosas, que governou a Província de Buenos Aires como ditador (1829-1832; 1835-1852) e contra o qual se uniram lideranças tão opostas como Sarmiento e Urquiza. Embora defendesse a cor vermelha do federalismo, Rosas governou como um centralista e apoiou a hegemonia de Buenos Aires. O poder político que o ditador representava, o dos *estancieros*, deixou uma pesada herança para a Argentina, à qual as ações modernizadoras precisaram se adaptar:

A herança de Rosas foi a hegemonia dos proprietários rurais, o aviltamento dos *gaúchos* e a dependência dos peões. Por muitas gerações, a Argentina continuaria a carregar a marca de extrema estratificação social. A sociedade encastou-se num molde rígido, ao qual a modernização econômica e a mudança política tiveram mais tarde de adaptar-se. O Estado de Rosas foi o governo ampliado da estância. A própria sociedade foi construída com base nas relações patrão-peão. Parecia que isso era a única alternativa para a anarquia (LYNCH, 2000, p. 652).⁶²

Ao longo do século XIX, o federalismo argentino foi objeto de intensos debates e de uma acidentada construção. Desde cedo emergiu o conflito que marcaria todo o processo de construção do Estado nacional: o enfrentamento entre os interesses de Buenos Aires e os das demais províncias, que esteve na base da disputa entre os defensores de um estado unitário e os que pugnavam pela organização federativa, inspirada no modelo norte-americano. Decerto, os dois conflitos não eram coincidentes. Em Buenos Aires, houve vozes favoráveis à ideia federativa, como forma de conferir maior autonomia à própria província, bem como setores que defendiam o estado unitário sob a liderança portenha. Já nas províncias, prevaleceu a disposição de evitar a hegemonia política de Buenos Aires e seu controle sobre os recursos alfandegários, dos quais a cidade resistia em abrir mão. De forma mais precisa, conforme destacou Botana (1993, p. 233), o conflito predominante não era tanto entre Buenos Aires e o resto do país, mas entre o governo federal e as províncias mais fortes, entre as quais a de Buenos Aires se destacava. O pacto federativo de São Nicolau, de 1852, bem como a resultante Constituição de 1853 (ainda vigente, embora sucessivamente reformada), uniu todas as

⁶² Rosas tinha uma visão bem diferente de outros líderes argentinos do século XIX a respeito da educação popular, que ele via como nociva: “Quanto às classes populares, a educação compulsória parece-me prejudicial e tirânica. Retira a elas o tempo de aprender a buscar seu sustento: de ajudar na miséria de seus pais: seu físico não se robustece para o trabalho, fomenta-se nelas a ideia de prazeres, que não irão satisfazer e os prepara para a vagabundagem o crime” (carta a Pepita Gómez, 12 de maio de 1872, *apud* SANGUINETTI, 2006, p. 29-30).

províncias, exceto a de Buenos Aires, que apenas aceitaria o texto constitucional após sua reforma em 1860, que garantiu mais autonomia às províncias.

Os sucessivos conflitos armados decorrentes dessas disputas fortaleceram, naturalmente, o peso político dos chefes militares e o governo nacional, assim que conseguiu unificar o exército nacional, após a derrota das forças provinciais diante de Mitre, em 1861, logo encontrou uma importante função política para a nova instituição:

Na década de 1860 (sobretudo no governo de Sarmiento) os governos nacionais destacaram regimentos do exército nacional nas províncias para intervir nas situações políticas locais. Dessa maneira, o exército se converteu em um fator fundamental de controle das eleições que lograva obter o apoio provincial aos candidatos que favoreciam o governo nacional. O exército interveio ativamente na definição das eleições presidenciais, quando o sistema político apresentava um alto grau de instabilidade (PAZ, 2011, p. 76).

A reintegração definitiva de Buenos Aires à federação, em 1880, marca não apenas o fim de quase meio século de conflitos entre unitários e federalistas, como também o início de um período de longa estabilidade política, reforçada pela prosperidade econômica, advinda da exportação de grãos, carnes e lã para a Europa e os Estados Unidos. Capitais estrangeiros se apresentaram para o financiamento de serviços de infraestrutura, principalmente a construção de ferrovias, enquanto novas terras eram incorporadas ao processo produtivo a partir das guerras contra “*los pueblos originarios*” – classificadas por alguns autores como genocídio. A imigração europeia tomou vulto e a urbanização se acelerou. Ainda que os grandes proprietários rurais – *los estancieros* – e os grandes comerciantes e financistas tenham sido os maiores beneficiados pela expansão econômica, a prosperidade permitiu o crescimento da classe média urbana, principalmente na capital (DONGHI, 1972, p. 250-251).

A prosperidade econômica e a relativa calma política eram sustentadas por um regime oligárquico no qual, naturalmente, as tensões e conflitos persistiam. Nem foi preciso implantar o voto censitário, uma vez que o registro eleitoral era baixo, a fraude comum e a massa de imigrantes não tinha cidadania. A força política, econômica e cultural de Buenos Aires recebeu o contrapeso da coalizão da maioria das províncias, que obteve quase todas as vitórias para presidente até 1916, por meio do controle das juntas eleitorais que os escolhiam. A prática de intervenção nas províncias reduziu-se em relação ao período pré 1880, mas continuou a ser utilizada como instrumento de poder, embora não mais com o intento de controlar as rebeliões autonomistas, e sim de conter a oposição local. Em consequência do controle sobre o processo eleitoral e em

contrapartida da sustentação conferida ao presidente, os governadores adquiriram amplos poderes nos assuntos provinciais. No plano federal, o Senado, sempre com grande presença de ex-governadores, constituía uma das instituições por excelência do liberalismo oligárquico argentino do período (BOTANA, 2003).

Durante a década de 1890, emergiu o movimento de contestação a essa ordem política que levaria à criação da *Unión Cívica Radical* (UCR), partido que expressou o descontentamento das camadas médias urbanas com o caráter excludente do processo político e suas aspirações de ascensão social. De forma mais precisa, a origem do radicalismo esteve mais claramente vinculada ao ressentimento de setores das elites tradicionais, principalmente da província de Buenos Aires, por sua exclusão dos cargos públicos e de outros benefícios oficiais durante o governo do cordobez Juárez Celman (1886-1890). Contudo, na virada do século, os estratos médios já controlavam o partido, e, especialmente após o fracasso do golpe de Estado de 1905, a linha intransigente e revolucionária começou a ceder em favor da aceitação de reformas democratizantes. A UCR, no entanto, continuaria a manter seu “ataque confuso e moralista à elite governante”, sem um programa político explícito, de acordo com a estratégia de “evitar as diferenças setoriais e pôr em relevo o caráter integrador do partido” (AGOZINO, s.d.). A aprovação do sufrágio universal masculino, em 1912, levou, contra todas as expectativas dos grupos no poder, à vitória eleitoral do radical Hypólito Yrigoyen, em 1916.

Nesses anos de prosperidade econômica, a educação assumiu papel de especial relevância no que diz respeito à integração social, à consolidação da identidade nacional e à construção do próprio Estado. A escola foi, muito cedo, percebida, particularmente pelas camadas médias urbanas, como agente de mobilidade social, difundindo a convicção de que era preciso promover igualdade de oportunidades educacionais às crianças de todos os setores sociais e regiões. Esses fatores contribuíram para que o sistema educacional argentino fosse historicamente marcado por elevado nível de homogeneidade (FILMUS, 1996, p. 58). A Constituição de 1853 estabeleceu como responsabilidade dos governos provinciais a elaboração de constituições próprias nas quais se deveria assegurar a educação primária gratuita. Contudo, o governo central logo assumiu relevantes responsabilidades para expandir o atendimento escolar. Criou a Universidade de Buenos Aires, ainda em 1821, bem como importantes colégios nacionais nas províncias. Como presidente do país, Domingos Sarmiento (1868-1874) pôde colocar em prática ao menos parte da visão que sustentou

em sua obra *De la Educación Popular*, de 1849: a todo o povo – homens e, com as devidas adaptações, as mulheres – o Estado deveria oferecer uma educação obrigatória, de natureza racional e científica, que proporcionasse “os rudimentos de uma educação nas escolas primárias (...) para adquirir destreza e habilidade como trabalhadores, ou consideração e respeito nas relações sociais e civis da vida” (1849, p. 19). Em seu governo, iniciou-se a formação profissional de docentes por meio de escolas normais anexas às escolas nacionais. Além disso, foi promovida a vinda de professores europeus para o país e criadas escolas militares, técnicas e mesmo, em várias províncias, de nível primário. De fato, essa preocupação com a educação popular evidenciou-se não apenas no governo de Sarmiento, mas esteve bem presente nos mandatos de Urquiza, Mitre e Avellaneda.

A sanção da Lei de Educação Comum de 1884 (Lei 1.420), que instituiu a escolaridade obrigatória, gratuita e laica, representou outro grande marco nessa tentativa do governo central de fazer da educação popular a base de uma sociedade coesa em torno de um projeto nacional, superando os particularismos regionais e sociais. A lei dirigia-se a todas as crianças de seis a catorze anos e, para seu cumprimento se previa “admoestações e multas progressivas sem prejuízo de empregar, em caso extremo, a força pública para levar as crianças à escola”. A falta imotivada do aluno exigiria explicações do responsável pela criança, que poderia ser multado. Além das escolas comuns, deveriam ser criados cursos noturnos e escolas para adultos, nos quartéis, navios de guerra, prisões, fábricas e “outros estabelecimentos onde se possa encontrar normalmente reunido um número de pelo menos quarenta adultos iletrados”. A lei previa, ainda, a criação de escolas ambulantes no meio rural, onde, “por conta da dispersão populacional, não fosse possível estabelecer com sucesso escolas fixas”. As escolas deveriam contar, sob o risco de multas, com um livro no qual deveriam ser registradas informações como as necessidade de reparação do imóvel e o estado de seus móveis e livros, além de dados sobre o aproveitamento e conduta de cada aluno.

A lei de 1884 inspirava-se na Lei de Educação Comum da Província de Buenos Aires, de 1875, que pioneiramente estabeleceu os princípios da obrigatoriedade e da gratuidade, além de ter criado um órgão colegiado para a administração do ensino, o *Consejo General de Educación*, cujo primeiro diretor foi Sarmiento, que havia deixado no ano anterior o cargo de presidente do país. A lei de 1884 refletia, assim, a federalização de Buenos Aires. No texto aprovado também transpareceram as discussões do Congresso Pedagógico de 1882, convocado pelo ministro da educação e

por Sarmiento, por ocasião da Exposição Continental da Indústria. No Congresso Pedagógico emergiu, naturalmente, a questão mais polêmica envolvendo a educação elementar, o ensino religioso nas escolas, apesar da tentativa da maioria de seus participantes de retirar o tema da agenda.

A proposição que originou a lei de 1884 foi objeto de fortes debates no parlamento. Além da querela sobre o ensino religioso nas escolas, apresentaram-se como especialmente polêmicos os temas da educação mista e do papel do Estado na oferta escolar. A própria necessidade de uma lei nacional sobre o assunto foi muito questionada. Na tramitação do projeto, estabeleceu-se um conflito entre a Câmara e o Senado sobre o texto prevalecente, situação que viria a se repetir nos debates sobre a lei federal de educação em 1992-93. A visão mais conservadora e pró-católica saída do Senado acabou derrotada pelo texto de tom liberal e laico da Câmara, na terceira deliberação do plenário da Câmara Alta, na qual não foi obtida a maioria de 2/3 dos votos (houve empate em 11 votos).

A tendência centralizadora e homogeneizante do sistema educacional argentino foi fortalecida pela aprovação das Leis Láinez, em 1905, e Palacios, em 1938, que autorizaram o governo federal a criar escolas em todas as províncias do país. De forma específica, a lei Palacios dispunha sobre o “cuidado da saúde física e moral da infância em idade escolar, especialmente nas províncias do Norte e territórios nacionais”. Em um país que começava o esforço de industrialização, sem uma reserva de mão de obra tão abundante como a brasileira e a mexicana, os dirigentes já sentiam a necessidade de incorporar todos os argentinos ao processo produtivo nacional, como revelam claramente as palavras do autor da proposta da lei que veio a ter seu nome:

(...) meu projeto aspira a que na pátria não haja filhos e enjeitados; quer que esta obra do Conselho Nacional de Educação [responsável pela execução das disposições da lei] se realize, também, no interior, onde está a raça pura, os filhos, os netos e bisnetos de argentinos, a levedura nativa, de que necessitaremos algum dia; quer que de acordo com as bases estabelecidas pelo Conselho Nacional de Educação se possa realizar a obra nacionalista de maior transcendência, pois assegurará a saúde da raça (CN-CS, 24/06/1937, p. 277).

Todos esses esforços governamentais obtiveram razoável sucesso nos níveis de escolarização da escola elementar: em 1895, 31% das crianças argentinas frequentavam a escola primária, índice que atingiu 48%, em 1914 (FILMUS, 1996, p. 22). Assim, enquanto o Brasil apresentava taxa de 51% de analfabetismo, em 1950

(IBGE, s.d.), a Argentina possuía apenas 14% de iletrados, em 1947 (*El historiador*, 2011).

O contraste entre o sistema educacional da Argentina e do Brasil é bastante claro. No país platino, o governo central assumiu precocemente maior responsabilidade no que diz respeito à educação popular, apesar do ditame constitucional sobre a oferta escolar pelas províncias. A situação argentina refletiu a postura das duas referidas linhas de pensamento a respeito do projeto de nação para o país. Os intelectuais e políticos liberais, apesar de seus preconceitos contra o modo de vida interiorano, puderam ver na educação popular uma forma de levar ao povo pelo menos os valores elementares da cultura europeia. Já os nativistas tendiam a ver na escola elementar mais uma forma de promover o que hoje chamaríamos de inclusão social. Dessa forma, deu-se uma convergência das duas correntes em favor da educação popular.

Ideais laicos e de tendência democrática também se manifestaram na reforma universitária ocorrida em 1918, que constituiu um marco não apenas para a educação superior argentina, mas também para outros países do continente.⁶³ A reforma foi precipitada pela revolta dos estudantes da Universidade de Córdoba contra o conservadorismo da instituição. O inconformismo estudantil pode ser sintetizado nesse trecho de seu manifesto pela reforma universitária:

A juventude universitária de Córdoba (...) se levantou contra um regime administrativo, contra um método docente, contra um conceito de autoridade. As funções públicas eram exercidas em benefício de determinadas camarilhas. Não se reformavam programas nem regulamentos por temor de que alguém pudesse perder seu emprego. A palavra de ordem "hoje para você, amanhã para mim" corria de boca em boca e assumia a preeminência de estatuto universitário. Os métodos docentes estavam viciados por um rígido dogmatismo, contribuindo para manter a Universidade afastada da Ciência e das disciplinas modernas. As aulas, presas na repetição interminável de velhos textos, estimulavam o espírito de rotina e de submissão. Os corpos universitários, zelosos guardiães dos dogmas, tratavam de manter a juventude em uma prisão, sob a crença de que a conspiração do silêncio pode ser exercida em oposição à Ciência.⁶⁴

Não obstante esse contexto de maior fluidez social, o sistema político e a prosperidade econômica mantiveram um caráter excludente, o que se evidenciou com a repressão contra os movimentos sindicais e políticos da crescente classe operária no final do século XIX e ao longo das primeiras décadas do século seguinte. Com efeito, o

⁶³ Significativamente, dois anos antes ocorreu uma tentativa de reforma da Lei 1.420, por iniciativa do presidente Victorino de la Plaza, para reduzir o ensino primário a quatro anos, que seria seguido de uma escola *intermedia*. A proposta foi rejeitada pelo Congresso Nacional, principalmente pela oposição de radicais e socialistas (RUIZ & MARZOA, 2012, p. 48-49).

⁶⁴ Texto reproduzido, por exemplo, em <http://www.reformadel18.unc.edu.ar/manifiesto.htm>.

surgimento da “questão social” no país gerou, da parte do Estado, uma mistura de “improvisação, lentidão, desídia e inépcia”, com a oscilação entre a ação repressiva e a reformista (BOHOSLAVSKY, 2005, p. 115). A formação de uma crescente e politicamente agitada classe operária e a difusão de ideais e agrupamentos socialistas e anarquistas constituíam um subproduto da imigração inesperado e indesejado pelos intelectuais e lideranças políticas. A Lei de Residência, de 1902, que permitia a expulsão de estrangeiros indesejados, refletia a insatisfação e o temor que a agitação operária havia começado a suscitar nas elites tradicionais do país. Mesmo dividido entre grupos revolucionários e outros que buscavam ou acabaram aceitando formas de composição com os governos – neste caso, principalmente após a eleição de Yrigoyen – e os patrões, o movimento operário obteve importantes vitórias com a aprovação das primeiras leis de proteção ao trabalho, que culminaram na edição do Código Trabalhista de 1921 (FERRERAS, 2006).

De fato, no início do século, a sociedade argentina havia-se distanciado das características presentes na época da publicação da obra *De la Educación Primária*. Novas interpretações e preceitos a respeito da construção nacional emergiam. García Fanlo (2010) mostrou bem como a obra do positivista Carlos Octavio Bunge buscou operar a mudança da educação popular de Sarmiento para a “educação patriótica”, com a defesa de um novo modelo de escola, que buscava disciplinar e “argentinizar” o corpo social diante do fantasma da dissolução nacional:

A escola devia deixar de ser enciclopédica para converter-se em formadora da personalidade e do caráter argentino, inculcando usos e costumes, formas de ver o mundo e de conduzir nele, formando sujeitos éticos e morais que pudessem adaptar-se ao meio e integrar-se à ordem social de modo disciplinado, dócil e produtivo. Para isso devia ser modeladora de práticas sociais e princípios morais genuinamente argentinos, produzindo uma adequada “aspirabilidade” que neutralizasse a arrogância, um patriotismo escolar que trocasse a tristeza pela felicidade social e um culto ao trabalho que se contrapusesse à preguiça (p. 117).

Em meio ao esforço de diversos intelectuais para oferecer explicações sobre as rápidas mudanças sociais – e tentar influir em seu curso – e à efervescência política formada por um amplo leque de agrupamentos, que iam de facções do conservadorismo oligárquico aos anarquismos, passando pelas versões radicais das classes médias, o longo período de prosperidade, de crescimento e de razoável respeito à ordem constitucional chegou ao fim com a crise econômica mundial desencadeada em 1929. A queda de Yrigoyen, em 1930, no decurso de seu segundo mandato, inaugurou um período de mais de meio século de instabilidade política, com sucessivos golpes

militares. No plano econômico, durante esses anos o Estado envidou esforços para incentivar a industrialização do país, principalmente por meio da substituição das importações, embora o modelo agroexportador tenha mantido não apenas significativa importância na estrutura econômica como também força política para questionar e procurar reverter o processo de modernização produtiva. Constituiu-se também, a partir da crise do modelo agroexportador, a estrutura fiscal que centralizava a arrecadação tributária na esfera federal, com a redistribuição parcial dos recursos para as províncias, mediante o sistema de coparticipação.⁶⁵

De modo semelhante ao caso brasileiro, embora talvez mais nítido, as transformações por que passou a sociedade argentina nas duas últimas décadas do século XIX e nas primeiras do século XX deram-se no âmbito de um modelo agrário-exportador no qual o processo de industrialização – em grande parte sustentado pelas políticas do Estado, a partir dos anos 1930 – significou uma clara transferência de renda do setor rural para o urbano. Os recursos gerados pelas exportações de artigos agropecuários permitiam ao país oferecer subsídios ao setor industrial e importar bens de capital. Contudo, essa dinâmica logo trazia a alta da inflação e dificuldades na balança de pagamentos, gerando pressões para a desvalorização do peso e a adoção de políticas recessivas, em crises periódicas que coincidiam, em boa parte, com os momentos de maior instabilidade política. O processo de industrialização argentino no pós-guerra teve ainda a particularidade de operar sempre próximo do pleno emprego, o que deu às camadas populares, em especial aos trabalhadores sindicalizados, grande poder de barganha nos conflitos distributivos. Assim, a mobilização popular, com forte predomínio da ação sindical, exerceu na Argentina, desde o pós-guerra, uma força política poucas vezes vista no Brasil. Essa situação deu origem a uma influente linha de pensamento a respeito do caráter artificial e da ineficiência do desenvolvimento industrial argentino, com a conseqüente defesa da tese de que a economia nacional deveria ater-se ao setor agroexportador, no qual o país possuiria vantagens comparativas. A memória de que a modernização argentina a partir das últimas décadas do século XIX tinha sido sustentada por esse setor da economia reforçava essa tese, alimentando a sedução pelo liberalismo econômico, cuja força política revelou-se mais

⁶⁵ Esse sistema, em grande parte sustentado pela “anomalia”, diante do texto constitucional, que reservava a cobrança de impostos diretos às províncias, foi sempre alvo de tensão entre o governo central e os provinciais (BIDART CAMPOS, 1993), que ao longo das décadas seguintes conseguiram obter ampliações sucessivas nas parcelas de redistribuição.

forte do que no Brasil e no México, como ficou bem evidenciado tanto nas medidas da ditadura militar quanto no peronismo de Menem (CUNHA & FERRARI, 2009).

Perón compreendeu bem a importância que o operariado e, por extensão, o povo, começava a assumir na vida política argentina. Em seu primeiro governo (1946-1955), buscou de forma sistemática subordinar o movimento operário ao Estado. Sem ameaçar seriamente os interesses dominantes, as políticas de Perón fizeram os conflitos distributivos pender em favor dos trabalhadores. Paralelamente, sua esposa Evita desenvolvia ações de natureza assistencialista junto aos segmentos populares não sindicalizados. Os dividendos políticos dessa ação eram reforçados pelas frequentes concentrações e mobilizações populares, em jornadas festivas, quase sempre marcadas por um sentimento revanchista direcionado, no imaginário peronista, ao outro setor da sociedade que não se fazia nem podia se fazer presente, por sua hostilidade ao povo: as oligarquias. Com seu forte apelo de justiça social, embora de clara inspiração anticomunista, o poder político de Perón se valia de elementos de natureza fascista, em sua ambição de “peronizar” todos os aspectos da vida argentina, inclusive das escolas. A hostilidade crescente contra seu governo e sua liderança política, responsável pelo golpe de 1955, revelava não apenas o propósito de conter suas políticas redistributivas, como também consistia em uma reação das classes tradicionais e de amplos segmentos dos estratos médios contra a incorporação do povo à vida política. Os grupos dominantes toleravam cada vez menos a ameaça, real ou imaginária, que representava a visibilidade política e cultural assumida pelas classes populares, cujas aspirações de qualidade de vida aumentavam continuamente, pondo em xeque o caráter de privilégio do acesso a bens materiais e culturais reservados às elites, inclusive de estudos de nível médio e superior (ROMERO, 2001).

O peronismo foi objeto de diversas interpretações. Conforme sustentou Neiburg (1997, p. 217), todas elas representavam visões distintas do que se queria para a nação argentina e não deixaram de refletir o contexto de violência em que foram geradas:

Recorrendo aos termos do próprio debate, a *natureza* do peronismo podia ser sancionada de diferentes maneiras: por exemplo, como a condenação de uma aberração produzida pela ação de um *gênio maligno*, como a denúncia de uma forma de *totalitarismo*, como a reivindicação de uma *experiência nacional-popular*, “apesar” dos elementos característicos de sua própria ideologia, ou como uma “autêntica” *revolução*. Cada interpretação apoiava-se em argumentos essencialistas, numa definição sobre a “verdade” do peronismo e sobre a verdade do seu significado para a sociedade argentina. Era essa a forma como cada intérprete se tornava reconhecido e buscava

legitimar seu argumento num movimento *peronizador* ou *desperonizador*, num modelo de sociedade que apenas permitia a inclusão de certos agentes sociais, de acordo com determinados princípios. *Peronização* e *desperonização* foram termos que desenharam a geografia de um campo de batalha social e simbólico, um capítulo da história argentina marcado pela violência e pela intolerância.

Com apoio nos sindicatos de trabalhadores, Perón trouxe para a vida urbana e para o centro do poder político argentino a liderança carismática dos caudilhos rurais. As práticas clientelistas assumiram novo formato e tornaram-se uma das bases do movimento peronista e da vida política argentina. Conforme argumentou Auyero, o peronismo desenvolveu diferentes estratégias de poder, inclusive as pouco estudadas Unidades Básicas (UB), voltadas para a resolução de problemas por meio da mediação política personalizada:

O crescente significado das formas clientelistas não significa que a solução de problemas de sobrevivência por meio da intervenção pessoal de membros do Partido Peronista veio suplantando outros meios pelos quais o peronismo estabeleceu vínculos com os pobres durante os últimos cinquenta anos (sindicalismo, a adesão “carismática” etc.). Ao contrário, o clientelismo foi construído a partir do peronismo; sobrepôs-se a ele e imbuíu o elástico partido com nova vida, com uma nova forma de poder. As UB são os locais dessa convergência do peronismo e da política clientelista, que o proveu do seu mais crucial esteio (AUYERO, 2000, p. 212).

Em coerência com sua base política, o primeiro governo de Perón concedeu grande apoio à educação técnica, com a adoção de uma política de unificação das suas diversas modalidades, e criou um sistema de educação no trabalho, distinto da estrutura tradicional, que privilegiava a formação do trabalhador no âmbito da produção, mediante o regime de aprendizagem (MUIÑOS *et alii*, 2012). Também se promoveu uma significativa expansão das matrículas em todos os níveis de ensino, sustentadas pelo setor público. Contudo, no período, foram lançadas as bases legais para a expansão, nas décadas seguintes, do setor educacional privado, com apoio financeiro público, em resposta a uma crescente diferenciação ocupacional e social, mas também, às demandas da Igreja Católica (FÉRNANDEZ *et alii*, 1997, p. 34-37). O governo de Perón sustentou o ensino religioso nas escolas até o momento em que boa parte da hierarquia eclesiástica se indispôs contra o contínuo avanço do movimento peronista sobre o cotidiano e o pensamento dos fiéis e apoiou a criação do Partido Democrata Cristão, gerando um conflito aberto com o regime (ROMERO, 2001; MUIÑOS *et alii*, 2012).

As relações com as universidades foram difíceis. O governo revogou a Lei Avellaneda, que regia as universidades desde 1885, e cujas normas, apesar das

restrições que faziam à autonomia⁶⁶, mantiveram-se mesmo após a reforma de 1918, devido ao caráter genérico de seu texto. Com isso, revogou-se a autonomia, inicialmente em favor de uma universidade apolítica; mas, logo subjugada ao doutrinamento peronista. Os docentes opositores foram afastados e o movimento estudantil hostil ao regime foi reprimido, ao mesmo tempo em que associações pró-governo receberam apoio oficial (CIRIA & SANGUINETTI, 2006, p. 118 ss.).

O programa de reformismo populista de Perón, sustentado em uma busca de aliança entre capital e trabalho promovida pelo Estado, suscitou atitudes ora de desconfiança, ora de forte oposição por parte das classes médias e dos setores empresariais, cujos interesses se mostravam divididos sobre temas como a natureza da política econômica, a conveniência do protecionismo comercial e o papel a ser desempenhado pelo capital estrangeiro no país. A conjunção de uma crise econômica cíclica ao conflito com a Igreja Católica precipitou o golpe militar contra Perón, prontamente apoiado por uma ampla gama de setores sociais, que incluía políticos da oposição, conservadores e de esquerda, empresários, religiosos, intelectuais e estudantes.

Nos vinte anos que se seguiram à queda de Perón, os protagonistas políticos envolveram-se em diversos conflitos em torno de três ideários básicos para os rumos do país: o reformismo populista, o desenvolvimentismo e o liberalismo. Além disso, os grupos políticos dividiram-se em torno de dois eixos: os conflitos sobre as políticas econômicas que atendessem seus interesses e “as estratégias alternativas de exclusão ou reincorporação do peronismo à cena política legal” (CAVAROZZI, 2006, p. 21). Diante desses desafios, da tradição caudilhistas e da radicalização ideológica da guerra fria, principalmente após a revolução cubana, cinco golpes militares derrubaram três governos constitucionais e dois presidentes militares, em um período de apenas catorze anos.

Mesmo cindida, a UCR voltou ao poder, depois de quase três décadas, com a eleição de Frondizi (1958-1962), que não prescindiu do apoio eleitoral do peronismo, sob o compromisso de pôr fim a parte das proscritões ao movimento, embora sem enfrentar o desafio de permitir o retorno de Perón. No início de seu governo, Frondizi

⁶⁶ Conforme lembraram Álvarez & Ruiz (2012, p. 152-157), o Senado havia mantido as sugestões iniciais do projeto que previam o concurso público para preenchimento das cátedras e uma maior participação dos professores na administração das universidades, mas a Câmara restringiu esses dois aspectos da autonomia, ao determinar que o Conselho Superior universitário devia elaborar lista tríplice para a decisão do Poder Executivo nacional sobre a ocupação dos cargos docentes e ao limitar em um terço a participação dos professores na administração das faculdades.

adotou uma política claramente desenvolvimentista, de inspiração cepalina, até que o forte aumento da inflação e a crise na balança de pagamentos conduziram o governo a implantar medidas ortodoxas de estabilização monetária, que intensificaram a insatisfação geral e a agitação do movimento sindical.

O governo de Frondizi, no seio de seu projeto desenvolvimentista, conferiu prestígio às universidades, dotando-as de recursos para promover pesquisas. Ademais, incentivou a educação técnica, aprovou nova legislação para a carreira docente e criou medidas de caráter mais participativo na gestão educacional. Segundo assinalaram Ciria & Sanguinetti (2006, p. 197), “o plano ambicioso de reformas revolucionárias incentivado pela luta do movimento universitário a partir de 1918 converteu-se em programa de governo depois de 1955”. Na busca de aliados para sustentar seu governo, Frondizi tentou obter as simpatias da Igreja Católica ao legalizar de modo efetivo, não obstante a hostilidade de amplos setores da sociedade, a criação de universidades privadas, na sequência de um debate intensificado quando o regime estabelecido com a queda de Perón instituiu a medida, nunca regulamentada⁶⁷, em contrapartida à reinstitucionalização da autonomia universitária, “com uma amplitude até então desconhecida”: autogoverno de docentes (majoritários), estudantes e egressos; livre nomeação de professores; e dispensa de aprovação de seus estatutos pelo Poder Executivo (MIGNONE, 1998, p. 37).⁶⁸

O governo do radical Arturo Illia (1963-1966) adotou política econômica semelhante à de seu adversário Frondizi, com a mesma situação de bons resultados no início, seguido de recurso a políticas recessivas. Embora mais palatável aos militares, Illia governou com a desvantagem de uma maior hostilidade do movimento sindical e dos peronistas em geral, dada a indisposição do novo governo em aceitar alguma forma de composição com o líder exilado. Mais uma vez, o acirramento das disputas redistributivas e a radicalização ideológica precipitaram o fim de um governo constitucional. A volta dos militares iniciou novo período de repressão à dissensão política, com efeitos também nocivos para o meio universitário. “A obra reformista foi metodicamente destruída”, entre outras medidas, pela supressão da representação dos estudantes e dos egressos (CIRIA & SANGUINETTI, 2006, p. 207).

⁶⁷ O polêmico art. 28 da lei universitária de 1955 estabelecia: “A iniciativa privada pode criar universidades livres que estarão capacitadas para expedir diplomas e títulos de habilitação, sempre que se submetam às regulamentações expedidas oportunamente”.

⁶⁸ Conforme também lembra Mignone (1998, p. 37), a linha dura militar obteve sua parte com a inclusão de normas para expurgar os peronistas das cátedras.

Os protestos populares ocorridos em Córdoba (“*Cordobazo*”), em maio de 1969, precedidos de crescente agitação estudantil em diversas cidades do país, marcaram o início de uma onda de mobilizações sindicais e populares, além da escalada de ações de grupos radicais armados, que contribuíram para a queda do governo de Onganía, em 1970, e para o clima de instabilidade dos governos dos generais Levingston e Lanusse e, a seguir, para o triunfante retorno de Perón, em 1973. Com a morte do líder no ano seguinte, surgiu para Isabel Perón o desafio de conter não apenas a hostilidade crescente dos militares, dos radicais, dos conservadores e da esquerda, mas também de administrar o heterogêneo movimento peronista, que incluía desde grupos de direita até organizações armadas com forte viés de esquerda (*Montoneros*), além de um sindicalismo cada vez menos disposto a se compor com as lideranças partidárias e a aceitar perdas salariais de seus filiados. O enfrentamento ocorreu no contexto de uma severa crise econômica desencadeada pelo ambiente internacional desfavorável, mas também de mais um período cíclico de revés, dessa vez intensificado pelo grande aumento do gasto público promovido por Perón, principalmente com a busca do pleno emprego mediante o setor público, como forma de responder às grandes expectativas populares com o seu retorno ao poder. As medidas recessivas adotadas pelo governo de Isabel, que representaram perdas salariais para os trabalhadores e grande aumento da inflação, enfraqueceram seu governo, mesmo junto aos segmentos historicamente associados ao peronismo.

No campo da educação, o novo período peronista foi marcado pela aprovação de nova lei para as universidades, na qual a tradição justicialista de hostilidade à autonomia (AZEVEDO & CATANI, 2003) mais uma vez se fez presente. Na mensagem do presidente Perón ao Congresso nacional, que acompanhou o projeto de lei de reforma universitária do Poder Executivo, esse posicionamento ficou bem explícito:

Uma premissa essencial, consequência da experiência histórica argentina e similar àquela que deu origem à Lei 13.031, durante o primeiro governo justicialista, inspira o projeto de lei anexo: a universidade deve estar a serviço do povo e não de seus componentes; não é uma ilha, por avançadas ou revolucionárias que sejam as aspirações de seus integrantes, nem um Estado dentro do Estado. A faculdade que foi outorgada pelo povo ao governo da Nação para manter sua unidade espiritual e a educação é indelegável. Esse critério nos leva a concluir que a relação que mantém o Estado e o governo com a universidade é unívoca, de conteúdo político-administrativo (DS-CSN, 04-05/03/1974, p. 3.607).

O mais grave foi o clima de confronto entre grupos de direita e esquerda, inclusive no campo justicialista. Nas palavras de Ciria & Sanguinetti (2006, p. 210), a universidade argentina tornou-se “caótica, intolerante e improvisada”.

Além de instalar uma das mais sangrentas ditaduras da América Latina, o golpe militar de 1976 mudou o curso da política econômica, intensificando a linha liberal que Onganía havia experimentado na década anterior. A tese das vantagens comparativas voltou a prosperar. O controle do câmbio e a abertura comercial foram usados na tentativa fracassada de controlar a inflação. Um de seus mais importantes efeitos foi o de promover um retrocesso industrial, embora os níveis de emprego em geral tenham-se mantido, pela demanda de outros setores, mas com salários mais baixos, em decorrência da repressão sobre os sindicatos e da legislação restritiva. As importações, principalmente de bens de consumo, aumentaram acentuadamente, beneficiando em especial os segmentos médios. Mas a oposição de setores militares impediu que a equipe econômica adotasse todos os preceitos da lógica liberal. A liberalização do mercado financeiro não prescindiu da garantia estatal dos depósitos bancários. As privatizações não prosperaram e os gastos públicos tiveram contínuo crescimento devido às pressões do meio militar em favor da execução de grandes obras, de reequipamento das três armas e das demandas de diversos setores da administração pública, cujo comando foi dividido entre as diferentes facções militares. O fracasso da política econômica do regime evidenciou-se com a persistência da inflação alta e com reversão da liquidez do mercado internacional, em decorrência da elevação das taxas de juros nos Estados Unidos. Diante das dificuldades do setor privado com suas dívidas em dólar, o Estado as nacionalizou, reforçando o desequilíbrio das contas públicas (NOVARO & PALERMO, 2003).

O governo militar intensificou o processo de descentralização do ensino que havia dado seus primeiros passos ainda na década de 1960, sob a justificativa de melhorar a qualidade da educação e de fazer frente à incorporação de novos setores da população ao sistema educacional. Na realidade, esse processo de transferência das escolas federais para as jurisdições das províncias e da capital Buenos Aires seguia uma lógica ora economicista, ora tecnocrática, ora de preocupação com a qualidade da educação, ora de inspiração democrático-participativa. Em 1978, no auge do autoritarismo do regime militar, o governo federal se desfez de quase todos os estabelecimentos primários que mantinha: 6.700 escolas foram transferidas, embora sem os recursos financeiros adequados para a sua manutenção (FILMUS, 1996). Se, em

1977, quase 33% das matrículas de educação básica pública encontravam-se na esfera do governo nacional, dez anos depois, essa cifra havia caído para 4% (REPETTO, 1991, p. 17).

No início da nova década, as dificuldades econômicas somaram-se às disputas de poder entre as três armas e suas facções para fragilizar o regime. O malogro na Guerra das Malvinas, após a criação de tantas expectativas e mobilizações de euforia nacionalista, tornou irreversível a continuidade do poder militar. Além de aprofundar a perda de legitimidade interna, o fiasco bélico isolou diplomaticamente a Argentina, excetuado o apoio meio constrangido no âmbito latino-americano. À medida que os atores políticos tradicionais voltavam a se mobilizar pelo retorno à vida democrática, restou aos militares desenvolver gestões quase desesperadas para negociar uma transição que buscasse resguardar as ações terroristas do Estado contra ações judiciais e políticas de responsabilização pelos atos criminosos cometidos nos anos anteriores, sob o véu da luta contra o terrorismo.

O legado da ditadura foi pesado, para além de questões éticas e humanas. No âmbito político, as feridas da repressão geraram cisões profundas entre algozes e vítimas sobreviventes. A sociedade dividiu-se entre aqueles que ansiavam ou preferiam, para apaziguar os ânimos, a solução do “ponto final” e os que lutavam pela investigação dos fatos e o julgamento dos responsáveis pelas ilegalidades e barbáries cometidas em nome do Estado. A síndrome da “obediência devida” levantava o drama da “banalidade do mal”, na famosa alcunha de Hannah Arendt. Entre a indignação moral e o medo de prestar contas, eclodiram ainda rebeliões militares em favor da anistia, mas já com escasso respaldo social. O governo Alfonsín (1983-1989), inicialmente mais rígido com a tese da apuração dos fatos e a responsabilização, fez concessões incapazes de produzir consensos. Os eventos da semana santa de 1987 revelaram menos a inquietação dos meios militares do que o amplo apoio social ao regime democrático. As decisões do presidente e seus custos políticos foram bem sintetizados por Bosser & Cruz Vázquez (2012, p. 48):

No momento político decisivo, Alfonsín entendeu que devia privilegiar a fortaleza de longo prazo do sistema democrático e utilizar todo o capital do poder presidencial para preservar a institucionalidade em risco, sem produzir rupturas ou derramamentos de sangue. A partir de então o governo radical começaria a pagar custos políticos crescentes, ao mesmo tempo em que diminuía suas margens de manobra.

Já na esfera econômica, a aposta na liberalização da economia havia fortalecido o setor financeiro e alguns grandes grupos empresariais, em detrimento da capacidade do Estado de gerenciar as crises fiscal, inflacionária e da dívida externa. Conforme sintetizou Amadeo (2009, p. 45), “no começo do governo democrático a captura privada do Estado havia alcançado um nível sem precedentes”. A necessidade de restaurar as instituições democráticas deu ao novo governo uma primeira trégua nos conflitos distributivos, principalmente do meio sindical. Até 1987, a maioria dos governadores era da UCR. No Legislativo, os radicais tiveram maioria na Câmara dos Deputados até as eleições de 1987, embora no Senado a oposição tenha sempre predominado. Assim, o apoio incerto do início do governo transitou para uma política de vetos da oposição. A deterioração econômica, com a escalada da inflação, foi provisoriamente contida mediante o lançamento do Plano Austral (junho de 1985), com características heterodoxas, que buscavam estabilizar a economia em curto prazo, sem promover recessão e sem atingir de forma direta os interesses de nenhum segmento social. Contudo, como viria a ocorrer no Brasil do Plano Cruzado, não se sustentou a busca da estabilização macroeconômica fundamentada em um pacto social imposto por um Estado com reduzida credibilidade e impotente para agir contra forças econômicas e interesses bem consolidados. A fragilidade fiscal do Estado não suportou a pressão do endividamento externo, a consequente crise cambial e a retomada dos conflitos distributivos, intensificada à medida que a inflação voltou a se elevar.⁶⁹ No plano interno, o Estado via-se particularmente vulnerável à pressão do setor financeiro, já que o déficit público era sustentado por sua capacidade de endividamento. No âmbito externo, a pressão dos investidores e dos principais países credores era capitaneada pela receita monetarista do FMI e de outros organismos internacionais de crédito. No plano lançado em 1987, o governo sinalizava com reformas mais profundas, inclusive com privatizações e corte de gastos públicos. Todavia, o apoio dos principais atores políticos a medidas mais fortes, eventualmente com traços recessivos, mostrava-se impossível.⁷⁰

⁶⁹ Carvalho (2002) destacou a baixa capacidade fiscal e financeira do Estado argentino para agir nas crises cíclicas, aspecto bem evidenciado tanto na década de 1980 quanto na crise do regime de conversibilidade, entre 1999 e 2001. O autor contrapôs essa fragilidade ao quadro fiscal mais sólido e flexível do Brasil e do Chile, que permitiu aos governos dos dois países utilizar instrumentos de políticas cambiais e monetárias mais agressivas para sustentar seus planos de estabilização macroeconômica e para enfrentar as crises cíclicas.

⁷⁰ Em 1988, foi ainda aprovada a nova lei de coparticipação federal de impostos, ainda vigente, que ampliou a parcela de transferência automática de recursos arrecadados pelo governo nacional às províncias. A *Nación* ficou com uma participação primária de 42,34% e as províncias com 54,66%. Existe uma reserva de 2% para o desenvolvimento das províncias mais pobres e 1% a um fundo de contingência. A distribuição secundária se realiza segundo critérios discricionários. Cabe ressaltar que há

Ademais, os conflitos pela renda voltaram a crescer e, diante da fragilização do governo, os justicialistas vislumbraram a volta ao poder. A hiperinflação (de quase 5.000% em 1989) e a recessão econômica (que levou a uma queda de 7% do PIB, no mesmo ano) precipitaram o fim do governo e o retorno do peronismo ao comando do Poder Executivo.

No campo educacional, o governo Alfonsín trouxe grandes expectativas de mudança e reforma. As principais ações residiram em aportes democratizantes: livre organização sindical e estudantil, reintegração dos docentes e estudantes afastados pela ditadura, liberdade de cátedra e livre acesso ao ensino público – inclusive de nível superior. As dificuldades das finanças públicas naturalmente geraram uma deterioração nas relações entre o governo e o meio sindical, cujo principal ato consistiu no protesto da *Marcha Blanca*, de 1988. Também foram complicadas as relações com as províncias, particularmente as governadas pelos peronistas. A convocação do Congresso Pedagógico, por meio de lei de iniciativa presidencial, revestiu-se de grande simbolismo, com a natural referência ao congresso de 1884. Após dois anos de funcionamento, o que parece ter mais se destacado em suas conclusões foi o registro de princípios caros à Igreja Católica, que acompanhou o desenrolar do evento de forma sistemática, com receio do avanço de ideais laicos hostis ao ensino privado (MOLINARI & MARTÍNEZ, 2011, p. 142-43).

No final dos anos 1980, a Argentina se via diante dos pesados desafios de consolidar o regime democrático e de vencer a crise econômica. No campo educacional, o país também tinha importantes obstáculos a superar. As desigualdades regionais e sociais permaneciam grandes. Apesar da universalização do acesso aos primeiros níveis educacionais, mais de 302 mil jovens entre 15 e 19 anos não haviam obtido sucesso em concluir a educação primária. Metade dos jovens na idade esperada não cursava o ensino médio. Já o avanço na escolarização de nível superior se concentrava “social e espacialmente em ‘setores e zonas de privilégio’” (FERNÁNDEZ *et alii*, p. 193 ss.).

A volta dos justicialistas ao poder nacional, com a eleição de Menem, não deixava de constituir a abertura de novas oportunidades de mudança nesse quadro educacional, embora a crise econômica e a questão da punição dos militares envolvidos na repressão surgissem como os desafios mais perceptíveis da agenda pública. Desde

ainda impostos federais não coparticipados – como os tributos sobre as exportações – ou com distribuição específica – caso do imposto sobre débitos e créditos bancários, criado em 2001, que reserva 70% da arrecadação para o governo federal. Segundo a lei, a redistribuição dos impostos federais às províncias não pode ser inferior a 34%.

suas primeiras medidas, evidenciou-se a disposição do novo governo de se alinhar com as diretrizes do Consenso de Washington na reforma do Estado e na condução da política econômica. O tratamento conferido à educação pelo novo governo acabaria por se revelar fortemente vinculado a essa reorientação política e ideológica dos principais dirigentes do Estado argentino, prenunciando o surgimento de conflitos nos quais, inevitavelmente, o Poder Legislativo se veria envolvido, como se verá adiante, na parte 5.3 deste trabalho.

3.3. México

De sua independência (1810-1821) até o último quartel do século XIX, o México foi sacudido pela instabilidade decorrente de diversos conflitos sobrepostos. No campo político, os mais notáveis são os que opuseram os partidários do regime monarquista contra o republicano, os favoráveis à centralização política contra os federalistas e os liberais contra os conservadores. Nesse contexto, não é de se admirar que, apenas no período entre 1821 e 1847, reuniram-se sete congressos constituintes, com a produção de cinco diferentes constituições, das quais três tiveram vigência (ZORAIDA VÁZQUEZ, 1993, p. 45-46). No conflito com os liberais, os conservadores postulavam a manutenção de um governo central forte, que evitasse reformas que pusessem em risco o conjunto das instituições herdadas da colonização espanhola, bem como os interesses de proprietários rurais e urbanos. Seu aliado natural foi a Igreja Católica, interessada em preservar suas propriedades, seus privilégios jurídicos, sua atuação destacada no controle de estabelecimentos de ensino e sua ascendência religiosa sobre grande parte da população. Para tanto, o poder eclesiástico defendia tenazmente a manutenção das tradicionais propriedades comunais indígenas, os *ejidos*. Já os liberais tendiam a favorecer um governo descentralizado, ainda que admitissem um papel de destaque do governo nacional no processo de condução de reformas institucionais e econômicas que libertassem o México da herança colonial, inclusive das formas de propriedade comunal vistas como um obstáculo para que o país entrasse no mundo moderno. A instabilidade política mexicana, intensificada pela difusão do *cacicazgo*⁷¹, ficou bem traduzida pela perda de grande parte de seu território para os Estados Unidos, por meio da guerra e de negócios fraudulentos, dando origem a uma hostilidade contra

⁷¹ O termo coloquial indica as lideranças que, a partir ou não de uma função pública, revestiam-se de autoridade, frequentemente abusiva, em uma localidade ou em um território, convertidos em suas áreas de influência. A lembrança do coronelismo brasileiro é inevitável.

os poderosos vizinhos do norte que em muito alimentaria o nacionalismo mexicano (ZORAIDA VÁZQUEZ & MEYER, 2001).

O México também foi abalado por numerosas rebeliões camponesas contra a expropriação de suas terras e contra o avanço dos princípios liberais sobre o tradicional poder religioso. O governo de Benito Juárez (1858-1871) representou o principal marco do avanço liberal, interrompido pela aventura imperial de conservadores monarquistas e franceses. Com a restauração da república, triunfaram os princípios da Constituição de 1857, que havia instituído o Estado laico, mantido a estrutura federalista do Estado, já presente na carta de 1824, bem como reafirmado a liberdade de ensino e interditado a propriedade de terras pela Igreja. Apesar da preeminência desse conflito, diversas outras clivagens marcaram o processo constituinte de 1857. Conforme assinalou Luna Argudín (2006), foram os casos das negociações entre federalistas e confederalistas, das divergências entre a opção por um sistema unicameral e a existência de um senado, bem como dos debates sobre a criação de freios ao despotismo, o que levou à proibição da reeleição e à adoção de medidas que buscavam criar um “presidencialismo diminuído”.

O conflito entre forças liberais e conservadoras atingiu diretamente a educação. Contra uma visão educativa de linha catequética para o povo, controlada pela Igreja, os liberais opuseram a educação laica e cívica. Em 1833, foi estabelecida a liberdade de ensino, inicialmente para retirá-lo do controle eclesiástico, embora a aplicação do princípio tenha tido diferentes objetivos, de acordo com as condições específicas do momento (MARTÍNEZ, 2001, p. 23). De fato, a legislação mexicana acompanhava a tendência da maioria dos países modernos de estimular a educação das massas. Assim, a *Ley de Instrucción Pública* de 1867 estabeleceu a instrução primária “gratuita para os pobres e obrigatória, nos termos a ser definido em regulamento”. Foi inevitável, ainda, o impacto do conflito entre liberais e conservadores sobre a *Real y Pontificia Universidad*, criada em 1553, que foi fechada e reaberta algumas vezes, até ser definitivamente extinta em 1865.

Assim, apesar da forma federalista instituída no país e das dificuldades do governo central de assumir ações mais efetivas e concretas no campo do ensino popular, a intensidade do conflito entre conservadores e liberais e entre o catolicismo e a laicidade trouxe necessariamente para a agenda política uma forte preocupação a respeito dos rumos a serem tomados pela educação. Podem ser identificadas nesses conflitos as raízes da tendência centralizadora da educação básica mexicana, que apenas

sofreria alteração mais significativa, embora limitada, com as reformas do final do século XX.

A chamada *pax porfiriana* (1876-1911) representou o triunfo de uma concepção mais moderada das ideias liberais, que se enfraqueceram diante da ascensão do positivismo, com seu culto à ciência e entusiasmo pelo progresso, tão típicos da virada do século em vários países da América Latina. Nesse período, foi adotada uma política de conciliação com a Igreja Católica, embora sem abandonar o processo de secularização. A essa altura, já era irreversível o avanço do ensino laico e da ação do Estado no campo educacional, manifestada em seu corpo legislativo e na criação de estabelecimentos de ensino. Com seu lema “*poca política y mucha administración*”, a ditadura de Porfírio Díaz buscou cooptar os caciques locais mediante a concessão de cargos públicos, terras e outros benefícios, inaugurando uma prática que a herança revolucionária iria incorporar à rotina política, favorecendo principalmente, de início, as novas lideranças militares e, adiante, os grupos que ascendiam dentro da estrutura política oficial. Nesse período de modernização conservadora, o país recebeu vultosos investimentos estrangeiros, a população e economia cresceram de forma mais acelerada, novas oportunidades de negócios e empregos surgiram. Esse progresso, contudo, não beneficiou o conjunto da sociedade, pois trouxe aumento de preços, especulação e pressão sobre as terras camponesas. Consolidou-se também o contraste entre um norte com população predominantemente branca, com cidades mais prósperas e uma estrutura agrária dominada pelas grandes propriedades e um sul mais estagnado, menos urbanizado, com população majoritariamente indígena e no qual os *ejidos* ainda constituíam parcela significativa da estrutura fundiária. Outra herança fundamental da ditadura de Díaz foi o surgimento de uma linha pouco clara nas relações entre o poder político civil e militar e entre a vida política e a elite empresarial (CAMP, 2008). A primeira ambiguidade de fronteiras se acentuaria com a revolução e apenas teria uma definição mais clara com a consolidação das instituições pós-revolucionárias na década de 1940. Já a segunda persistiria além, tornando-se traço fundamental da estrutura política mexicana.

Conforme destacou Luna Argudín (2006), as duas últimas décadas do século XIX viram uma mudança nas relações entre o governo central e os estados e, portanto, na estrutura federativa do país. Os estados perderam razoável parcela de seus recursos fiscais à medida que o governo federal tomava a liderança do processo de construção de obras públicas e assumia a regulamentação da venda de terras devolutas, da exploração

mineral e das instituições de crédito. Essa situação gerou um novo modelo de integração das elites políticas locais e das nacionais: o fortalecimento da posição do governo central na área econômica foi aceito pelos governadores em troca do reconhecimento de seu poder local e do acúmulo de benefícios para seus aliados políticos em contratos, concessões e alienação de terras públicas. Esse processo foi acompanhado por uma mudança no papel do Legislativo Federal, que viu enfraquecido seu poder em matérias orçamentárias e financeiras, bem como na representação dos interesses econômicos dos estados, inclusive em questões redistributivas. Contudo, a ocupação de cadeiras no Congresso continuou a ser relevante para a acomodação dos interesses das elites políticas estaduais e sua articulação com o poder público federal. Assim, durante o porfiriato, a conciliação se sobrepôs à coação e o Poder Legislativo, apesar de esvaziado de seu papel de contrapeso às ações do Executivo, exerceu a importante função política de integração das elites estaduais e nacionais. Nesse ofício, a reeleição, tanto nos governos estaduais quanto no Congresso, tornou-se peça fundamental para a acomodação dos grupos políticos mais influentes.

A evolução do federalismo mexicano entre a ordem construída pelo triunfo liberal (1867) até o novo arranjo estabelecido ao final do século XIX foi descrita por Marcello Carmagnani (1993) como uma distorção da “combinação de tradição e inovação”, que teria criado um equilíbrio entre liberdade política e autoridade e entre centralização e descentralização. Para o autor, um “federalismo de compromisso” havia dado lugar a um “federalismo de conciliação”, responsável pelo surgimento de uma situação ambígua:

À diferença das práticas de compromisso, aquelas de conciliação não apenas favoreceram a progressiva verticalização do poder federal em mãos do Executivo e do poder dos estados em mãos dos governadores como também a concentração dos benefícios econômicos na capital e a marginalização dos estados. (...) A crescente exclusão de forças sociais e políticas terminou por conferir ao federalismo um caráter fundamentalmente conformista e passivo, com o resultado de que o Estado federal tivesse no começo deste século [XX] uma imagem de regime autoritário, excludente e arbitrário (CARMAGNANI, 1993, p. 174).

De fato, as mudanças ocorridas nos trinta anos de governo de Porfírio Díaz desestabilizaram estruturas econômicas e sociais que nem os conflitos entre conservadores e liberais haviam conseguido abalar de forma significativa. Daí a observação feita por Camín & Mayer (2000, p. 15) de que a revolução mexicana, em sua origem, “não foi filha da miséria e da estagnação, e sim da desordem provocada pela expansão e mudança”.

Nas décadas finais do século XIX, os lemas da civilização e do progresso também foram levados para a educação. Apesar do entusiasmo de muitos educadores, expresso, por exemplo, nos Congressos de Instrução Pública, ocorridos no início dos anos 1890, eram evidentes as desigualdade entre o ensino enciclopédico, destinado à elite, e as oportunidades criadas para as classes populares, que se restringiam, quando muito, às *escuelas rudimentarias*, nas quais eram ensinados os princípio básicos da leitura e da escrita. Assim,

A modernização do país e de seu sistema educacional não chegou até as fábricas, as áreas afastadas dos centros urbanos, os povoados e as *rancherías*. Para todos estes estavam destinadas as *escuelas rudimentarias*, aquelas “*peor es nada*”. Dizer que o México teve, nessa época, desenvolvimento desigual não é mais do que confirmar uma tendência presente desde o início de sua existência. Vastas regiões permaneceram como antes. Sem infraestrutura, ficaram isoladas da marcha do progresso (LOYO & STAPLES, 2010, p. 129).

Uma nova onda centralizadora na educação também já se manifestava no final do porfiriato. No início do período, 10% das escolas públicas estavam nas mãos dos governos federal e estaduais. Em 1900, contudo, os *ayuntamientos* administravam apenas 20% das escolas públicas. Além disso, os programas de ensino das escolas estaduais observavam as linhas adotadas pela Secretaria de Instrução Pública e Belas Artes, do governo federal (LOYO & STAPLES, 2010, p. 139 e 143). Desse modo, nesse período, novos passos foram dados em direção a uma situação de *path dependence* de centralização do sistema educacional mexicano, que também incorporava uma linha de exclusão, ao delinear uma separação entre a educação voltada para as elites urbanas e aquela dirigida (lentamente) às camadas populares.

O longo ciclo da Revolução Mexicana (1910-1920) revelou as contradições de uma sociedade rigidamente estratificada, na qual diversas forças sociais buscavam novas formas de organização institucional e de distribuição de poder e riqueza. Das três grandes correntes da revolução, o zapatismo, o villismo e o carrancismo, a que emergiu vitoriosa foi a mais conservadora, a dos seguidores de Carranza. Isso significou a devolução de boa parte das grandes *haciendas* a seus antigos donos e a contenção da reforma agrária, apesar das concessões feitas ao zapatismo no Estado de Morelos e, em menor grau, em estados vizinhos. Nos anos seguintes, a distribuição de terras continuou a ser adotada, de forma moderada, como forma de sustentar a base de apoio popular aos governos herdeiros da revolução, contra ameaças reacionárias, como a Revolta dos Cristeros (1926-1929), a mais forte tentativa de ressurreição do tradicional México

católico contra o anticlericalismo revolucionário. De fato, diversos conflitos se sobrepuseram na continuidade do processo revolucionário, envolvendo disputas agrárias, insatisfação das classes médias com as dificuldades de ascensão social, hostilidade aos privilégios concedidos aos capitais estrangeiros – principalmente norte-americanos –, oposição entre uma religiosidade tradicional e um forte anticlericalismo, bem como jogos de interesses decorrentes dos benefícios trazidos pela expropriação e das oportunidades de cargos e posições de poder em instituições do Estado (CAMÍN & MEYER, 2000).

Ao mesmo tempo em que a ação do poder público, em especial do governo federal, nos assuntos do ensino, viu-se prejudicada pelos conflitos, os anos de luta revolucionária testemunharam o surgimento de diversas experiências educacionais improvisadas, com o engajamento de professores nas tropas e o estímulo à leitura representado pelo desejo de se inteirar das informações sobre os conflitos, por meio de proclamas e jornais (LOYO, 2010, p. 156-7). A Constituição de 1917 estabeleceu que a educação elementar seria laica, gratuita e obrigatória. O governo federal foi autorizado a criar instituições de ensino de qualquer natureza e grau e a legislar sobre matéria educacional, salvaguardadas atribuições dos estados. Entretanto, não ficaram claras as responsabilidades de cada esfera de governo, embora os municípios – uma inovação constitucional – tenham sido encarregados da oferta da educação elementar, o que, dadas as condições do país, não conseguiram assumir.

O México pós-revolucionário viu emergir também novas ideias pedagógicas que se centravam na ação, em oposição aos extensos e tradicionais currículos. O governo federal tendeu a assumir um papel mais dinâmico no setor, de forma a estimular valores cívicos e nacionalistas, a incorporar as populações indígenas e a criar novas oportunidades para as classes médias urbanas. Esse projeto evidenciou-se na atuação de um dos mais conhecidos educadores mexicanos, José Vasconcelos, primeiro titular da *Secretaría de Educación Pública* (SEP), entre 1920 e 1924, e candidato derrotado na eleição presidencial de 1929.

Vasconcelos defendia a ideia de uma ação educativa integral, dirigida a todos os setores sociais, no âmbito de um nacionalismo que integrasse a herança indígena e a hispânica (MATUTE, 2001, p. 174). Uma de suas principais iniciativas buscava difundir a leitura de clássicos e a propagação da pintura, do teatro, da música e dos esportes como componentes de sua campanha de alfabetização. No governo de Álvaro Obregón (1920-1924), assim, começaram a ser postos em prática, de forma mais

sistemática, as ideias de educadores do período revolucionário sobre a escola rural, voltada para as particularidades das comunidades camponesas e indígenas. Conforme, Mejía Zúñiga (2001, p. 202), a escola rural surgiu como “uma agência cultural de convivência social de todos e para todos e que se afasta diametralmente dos planos de estudos formais com matrícula limitada, programas estreitos e rígidos de ensinamentos acadêmicos.” Dessa forma, para o autor, a escola rural “é o eixo sobre o qual gira o sistema educacional da Revolução” (p. 207). A difusão desses estabelecimentos de ensino levaria John Dewey a declarar, em 1936, que as escolas rurais mexicanas eram as instituições em que melhor se observava a união entre o ensino escolar e a comunidade (SOLANA *et alii*, 2001, p. 607).

Todavia, com a eleição de Plutarco Elías Calles, em 1924, desenvolveu-se um modelo de ensino distinto, voltado para atividades manuais e corporais, com o fim de unir estudo e trabalho (LOYO, 2010). O projeto callista promoveu, ainda, no bojo de sua forte atuação anticlerical, uma regulamentação restritiva para o funcionamento das escolas privadas, com base em ditames da carta de 1917, que vinham sendo ignorados até então. A laicização educacional avançou ainda mais em 1931, ao atingir o ensino secundário privado.

O processo de centralização educacional do país deu importantes passos a partir da década de 1920, por meio da criação de escolas pelo governo federal e da assinatura de convênios com os estados. Um importante marco veio a ocorrer em 1933, quando o governo federal estabeleceu acordo com o estado de Chihuahua para assumir o controle do ensino elementar em seu território. Essa “federalização” foi reivindicada por outros estados, “sem dúvida pressionados pelos professores, que dessa forma teriam melhores condições de trabalho” (LOYO, 2010, p. 178).

Já na educação superior, a *Universidad Nacional de México*, criada às vésperas da Revolução e com a qual manteve, desde o início, relações bem conflituosas, foi forçada a passar por mudanças, tanto em sua tradição acadêmica positivista quanto em sua organização antiquada. Assim, em 1928, por exemplo, foi concedido voto à representação estudantil no âmbito do Conselho Universitário. A luta pela autonomia, que vinha desde o período revolucionário, apenas surgiria em 1929 e, de forma mais ampla, em 1933.

As inovações contidas na constituição de 1917 e surgidas no rastro revolucionário permitem pensar na categoria de “substituição” para a mudança institucional no campo da educação, nos termos de Thelen & Mahoney (2010), apesar

de representarem, em grande parte, no campo normativo, a retomada do combativo laicismo liberal do século XIX. Mas a ideia de um Estado educador e cívico evidenciou-se muito mais claramente. Conforme se verá adiante, mudanças no texto constitucional e ações das políticas estatais trarão mudanças que se sobreporão aos ideais laicos, cívicos e sociais do movimento revolucionário, bastante enfatizados pelo discurso oficial e pelo sistema escolar em particular.

O legado da Revolução Mexicana é, naturalmente, objeto de muitos debates na historiografia. Descartadas as interpretações ideologicamente muito enviesadas, contra ou a favor do saldo revolucionário, o que se tem consolidado é uma visão que reconhece as mudanças trazidas pelo movimento, embora seja bem crítica a respeito do uso da ideia de revolução social para o caso. Segundo a opinião de Camp (2008, p. 64), a revolução mexicana “introduziu mudanças significativas, mas não alterou as estruturas sociais, como se espera de uma grande revolução social como a soviética ou a chinesa”. Para Córdova (2010, p. 20), a “verdadeira e fundamental novidade” da nova ordem foram as reformas sociais contidas nos arts. 27 e 123 da Constituição de 1917. O autor ressaltou que o direito dos trabalhadores a melhores condições de vida e dos camponeses à terra surgiu pela primeira vez na história constitucional do mundo. Contudo, o processo revolucionário gerou um Estado ambíguo, entre paternalista e reformador. Assim, “as reformas sociais foram empregadas como instrumentos de poder” e se tornaram “armas políticas nas mãos dos dirigentes do Estado” (p. 20). Córdova assentiu que a revolução foi feita pelas massas populares. No entanto, asseverou, a liderança do movimento foi tomada por expoentes das classes médias urbanas e rurais, próximos dos princípios do liberalismo, mas razoavelmente conscientes de que, além de implantar uma nova ordem política e institucional, era preciso fazer as concessões possíveis às demandas populares.

Ribera Carbó (2010) enfatizou a participação popular como aspecto distintivo no heterogêneo processo revolucionário e lembrou que cada um dos grupos sociais correspondentes elaborou agendas e demandas próprias. Uma mudança social mais profunda requereria uma aliança entre as classes populares urbanas e as rurais. Contudo, a simpatia dos operários e artesãos da capital em relação às lutas camponesas não teve maiores consequências, por falta de um programa comum e de instituições que o sustentasse. Assim, as distintas aspirações dos grupos sociais populares abriram espaço para um projeto modernizador liberal matizado pelo poder militar e do Estado:

Nem a revolução dos camponeses nem a dos operários libertários triunfou. A derrota de ambas se deve, em parte, ao fato de que uns lutavam olhando para o passado e os outros com a vista voltada para o futuro, assim como à sua incapacidade política de estabelecer alianças entre si. Mas a facção liberal, modernizadora e nacionalista que por fim se impôs, radicalizou-se com a presença de suas demandas e ideias, bem como com a força e o poder de seus exércitos. O Estado reservou para si o direito de decidir as ocasiões e as formas em que seriam atendidas as questões agrárias e trabalhistas. Assim, fez concessões, restituiu terras, regulamentou jornadas de trabalho e salários, mas obstruiu qualquer via de autogestão que pusesse em risco seu próprio projeto modernizador (RIBERA CARBÓ, 2010, p. 19).

Em uma abordagem econômica da Revolução Mexicana, centrada no processo constituinte de 1916-17, Silva Castañeda (2010) destacou o interesse dos novos governantes em proteger a moeda do país por meio do monopólio de sua emissão, mas ressaltou que a única diferença significativa entre o projeto econômico de Porfírio e o do “constitucionalismo” residiu na inclusão de elementos redistributivos no setor agrário e industrial, em decorrências das correspondentes pressões sociais. Mas o autor lembrou que não houve oposição às medidas de proteção ao trabalho, cuja inspiração parecia buscada na encíclica papal *Rerum Novarum*. De forma semelhante, havia consenso entre os constituintes sobre a necessidade de difundir a pequena propriedade, por meio da redistribuição de terras. Assim, ainda segundo Silva Castañeda, os constituintes apenas promoveram retificações no projeto porfirista, tendo em vista seus elevados custos sociais.

O painel elaborado por Camín & Meyer (2000) abordou os mais variados aspectos da Revolução. Contudo, merecem ser destacadas as considerações dos autores a respeito de uma importante estratégia de poder utilizada pelas principais lideranças políticas do país nos anos revolucionários e nos subsequentes. Conforme assinalaram, um dos “feitos duradouros” da Revolução, sob Carranza, consistiu na

transferência de antigas propriedades porfirianas para as mãos de uma nova classe de proprietários saída das fileiras do Exército constitucionalista, origem predatória da família revolucionária aburguesada e enriquecida que se tornaria bastante conhecida nas décadas vindouras (CAMÍN & MEYER, p. 89).

Já na denominada “era sonorenses” (1920-1934) – referência ao estado de origem de Obregón e Calles –, logo se adotou, ainda segundo Camín & Meyer, a tarefa de “atrair, comprometer, eliminar”, como o comprovam os assassinatos de Zapata e – após uma insegura cooptação – de Villa. A seguir, as lideranças sonorenses dedicaram-se a distribuir benefícios aos aliados, com “tolerância em negócios à custa do erário, apropriações de terras e outras formas peremptórias de melhoria patrimonial” (p. 108).

Marván Laborde (2010), por sua vez, lembrou que o texto da Constituição de 1917 gerou uma situação de “permanente confronto” entre o Poder Legislativo – em especial a Câmara dos Deputados – e o Poder Executivo, apesar de este ter sido bem fortalecido na nova ordem constitucional. A instabilidade na formação de maiorias levou ao debate sobre a conveniência da instalação de um regime parlamentarista. Os presidentes Venustiano Carranza (1915-1920) e Álvaro Obregón) enfrentaram dificuldades em ver aprovadas suas proposições legislativas mais importantes. Apenas 35% e 37%, respectivamente, de suas propostas enviadas ao Congresso foram aprovadas. A partir de 1924, no entanto, o cenário se alterou, com a derrota da facção liderada por De la Huerta. Assim, o presidente Plutarco Calles (1924-1928) conseguiu 70% de aprovação em suas iniciativas legislativas e obteve, em favor de Obregón, a aprovação da proposta de reeleição presidencial. Em 1928 e 1932, foram aprovadas emendas constitucionais que fortaleceram o Poder Executivo, mas neste último ano, foi finalmente estabelecida a interdição de reeleição do presidente, que se estendeu aos governadores de estado e, para mandatos subsequentes, aos deputados e senadores.

O governo de Lázaro Cárdenas (1934-1940) constituiu um período de consolidação de instituições herdadas da revolução. Para tanto, a reforma agrária foi acelerada, ainda que ao custo imediato de uma estagnação da produção agrícola. Em 1940, o *ejido* correspondia a quase metade das terras cultivadas do país (CAMÍN & MEYER, 2000, p. 175). Com Cárdenas, ocorreu a aproximação entre as principais forças sindicais e o Estado, dando início a uma aliança que se estreitaria nas décadas seguintes. O *Partido de la Revolución Mexicana* (PRM),⁷² organizado de forma semicorporativa, com seus setores operário, camponês, popular e militar, deixou de ter adversários de importância e passou a controlar todos os estados e o Legislativo, apenas admitida uma oposição simbólica na Câmara dos Deputados. Segundo Gonzáles Casanova (1986, p. 114), se nas lutas políticas ocorridas desde o século XIX podia-se constatar um esforço dos partidos para a formação de um Estado, a partir da criação do PNR, o Estado formou seu próprio partido e impediu o acesso ao poder das forças políticas antagônicas. A expulsão do país do até então influente ex-presidente Calles, em 1936, bem como a renúncia do ex-presidente Portes Gil da presidência do Comitê Executivo do PNR, revelaram o abandono de uma política estatal predominantemente

⁷² Em 1929, o México deu uma guinada em direção ao unipartidarismo, com o surgimento do *Partido Nacional Revolucionario* (PNR), rebatizado, em 1938, como *Partido de la Revolución Mexicana*, e em 1946, como *Partido Revolucionario Institucional* (PRI).

repressiva em favor de uma ampliação da coalizão de poder. O movimento operário era o principal novo ator dessa aliança. Suas principais lideranças e organizações renunciaram à ideia de formar seu próprio partido e de tentar articular-se de forma independente com os camponeses para se integrar ao PNR, em troca do atendimento de boa parte de suas demandas. O Estado, mais especificamente o PNR, assumiu a tarefa de organizar esse processo (GONZÁLEZ CASANOVA, 1986, p. 116-18). Nesse contexto, a Presidência da República assumiu o contorno de amplos poderes que passou a caracterizar o sistema político mexicano. Foi mantida, todavia, a regra de não permitir a reeleição para os cargos políticos.

No governo de Cárdenas também foram tomadas as primeiras medidas mais consistentes de financiamento estatal ao desenvolvimento produtivo, delineando-se o projeto de substituição de importações, que se tornaria o eixo da política econômica dos governos seguintes, até a década de 1970. Ainda no plano econômico, a era Cárdenas foi marcada pela nacionalização do petróleo e a expropriação das empresas petrolíferas estrangeiras, medidas que intensificaram o sentimento antiamericano e ocasionaram grave crise internacional para o país, apenas amenizada com sua entrada na Segunda Guerra ao lado dos Aliados e a abertura de negociações indenizatórias após o conflito mundial.

Na educação, Cárdenas levou adiante o laicismo agressivo surgido na esteira da luta contra a Revolta Cristera. Seu governo herdou a então recente modificação do art. 3º da Constituição de 1917, responsável pela introdução da denominada “educação socialista”, que excluía toda doutrina religiosa e visava combater o “fanatismo e os preconceitos” e “criar na juventude um conceito racional e exato do universo e da vida social”. Originalmente, a mudança teve caráter político-eleitoral, sem lastro educativo: congressos estudantis haviam encampado a ideia no âmbito do apoio à candidatura de Cárdenas. Apesar das divergências sobre o significado do termo, prevaleceu, para as autoridades federais, a ideia da construção de uma sociedade mais igualitária. Textos de exaltação aos trabalhadores, muitas vezes com conotação marxista, aportaram aos textos escolares oficiais, enquanto muitos professores, entusiasmados por esses ideais, puseram-se à frente de conflitos rurais e reivindicações populares, tornando-se, com frequência, alvo de atos de violência (SOTELO INCLÁN, 2001, p. 264; 281-82).

A consolidação de uma nova visão a respeito da questão indígena constituiu significativa mudança ocorrida ao longo dos anos 1930. A ideia prevalecente até a década anterior se sustentava no esforço para “civilizar” ou de “mexicanizar” os

indígenas. Dessa forma, a escola proibia a eles o uso de suas línguas; todos deveriam falar o espanhol e adotar os modos de vida urbanos. Já em 1940, no Primeiro Congresso Indigenista Interamericano, as diferenças culturais foram reconhecidas e valorizadas. Apesar da ausência de indígenas no evento, foi reconhecido o direito de uso das línguas maternas, bem como o recurso ao ensino bilíngue nas escolas (LOYO, 2010, p. 170-72 e 185).

A eleição do primeiro presidente civil (Miguel Alemán, em 1946), desde o fim da revolução, sinalizou a consolidação de um sistema de poder que se estenderia até o final do século. Os contornos de uma democracia representativa, porém, mal escondiam uma estrutura política pouco competitiva, sustentada por um conjunto coeso de instituições no qual o favoritismo e a corrupção eram endêmicos. O abandono da retórica de esquerda, prenunciado durante o governo de Manuel Ávila Camacho (1940-1946), foi reforçado com a presidência de Alemán. A nova denominação do partido hegemônico simbolizou bem essa mudança, que não se limitou ao campo retórico. Ao visar o desenvolvimento econômico e a consolidação do regime, o governo adotou medidas favoráveis ao empresariado e aos proprietários rurais. Assim, por exemplo, a mudança do art. 127 da Constituição ofereceu mais garantias jurídicas aos fazendeiros, além de aumentar a dimensão das áreas consideradas como pequenas propriedades. A repartição de terras foi contida. Ao mesmo tempo, o que restava de autonomia no meio sindical foi fortemente reprimido, em meio ao clima anticomunista que marcou a guerra fria. Esse período viu surgir, ainda, um movimento de filiação de empresários ao PRI (GONZÁLEZ CASANOVA, 1986, p. 122 ss.).

Essas mudanças refletiam, em grande parte, a ascensão ao poder de uma classe média urbana que se constituía à medida que o ímpeto revolucionário se estabilizava e a economia voltava a prosperar. As novas oportunidades educacionais criadas desde o porfiriato e ampliadas após a revolução haviam favorecido o surgimento de significativo contingente de bacharéis ansioso pela criação de oportunidades de colocação profissional, inclusive dentro da burocracia partidária e estatal, e pouco afeito a ações e políticas mais favoráveis ao operariado e aos camponeses. O seu segmento mais conservador e católico havia sustentado a candidatura presidencial de Almazán em 1940, bem com a criação, no ano anterior, do *Partido Acción Nacional* (PAN), em uma disputa que deixou as lideranças do PRM/PRI alertas sobre a necessidade de satisfazer as aspirações da crescente classe média urbana e de dar continuidade às ações de

ampliação das bases políticas do partido.⁷³ Significativamente, Ávila Camacho logo ordenou a desativação do setor militar do partido (MEDINA PEÑA, 1995, p. 154 ss.).

Conforme assinalou Gonzáles Casanova, durante esses anos, a organização do PRI por “setores” sociais se consolidou cada vez mais, ao mesmo tempo em que o partido e o Estado formavam uma estrutura imbricada, que deixava pouco espaço para a oposição:

O PRI converteu-se (...) em um partido de funcionários representativos, procuradores e conciliadores, em que os principais chefes designam os chefes menores e estes representam aqueles, de modo pessoal e burocrático, mas baseado também em “contingentes” de massas representadas. A designação e a eleição dos representantes funcionários obedecem a uma dinâmica na qual o aparato estatal estuda e decide quem deve ser o representante dos interesses populares, elegendo-o entre os distintos candidatos mediante um sistema de auscultação das forças reais sancionado pelo sistema de eleição formal. Para esta o partido conta, como apoio, com todos os aparatos do Estado. É o Estado competindo com os partidos de oposição (GONZÁLES CASANOVA, 1986, p. 129).

O fortalecimento dessa estrutura política com fortes traços corporativistas, bem como do papel econômico do Estado central constituíram o que Hernández Chávez (1993) denominou de “federalismo centralizador”, a saber, a tendência em transformar os estados em simples unidades administrativas, cada vez mais dependentes dos recursos financeiros transferidos pelo governo federal. Apesar dessa crescente subordinação dos estados, presidentes da república e governadores faziam parte de um mesmo arranjo político. Embora tenham adquirido notável influência na vida política dos estados, inclusive com a designação dos candidatos do partido aos governos estaduais e ao parlamento federal, os presidentes eram levados a respeitar acordos com as forças políticas locais, que envolviam as eleições para os legislativos estaduais e para o comando dos municípios (HERNÁNDEZ CHÁVEZ, 1993, p. 291).⁷⁴ Nesse sentido, a função dos governadores adquiriu, de fato, durante muito tempo, natureza mais política do que administrativa (WARD & RODRÍGUEZ, 1999, p. 676).

Com a saída de Cárdenas, a educação socialista cedeu lugar a uma política de conciliação. Assim, as relações entre estado e Igreja Católica se apaziguaram. A abordagem conflituosa dos discursos e textos escolares oficiais foi substituída pela busca da “unidade nacional”. Conforme apontou Greaves (2010, p. 191), “a escola já

⁷³ O PAN tornou-se a segunda força política do país, após as eleições. Apesar de sua posição bastante crítica do governo, nas suas primeiras décadas de existência, o partido não representou uma ameaça contra o sistema político. Sua ação buscava mais doutrinar seus seguidores do que postular o poder. Assim, a agremiação contribuiu para legitimar o sistema político (REVELES VÁZQUEZ, 2008, p. 170).

⁷⁴ Conforme lembra a autora (p. 293), entre 1917 e 1958, ter sido governador de estado foi, de fato, um pré-requisito para tornar-se presidente do país.

não mais seria instrumento de transformação da sociedade, mas se convertia em um meio propício para a união entre os mexicanos.” Além disso,

O campo já não era o foco de atenção, nem a defesa dos direitos dos trabalhadores ou a luta pela terra. Agora, o fim da chamada revolução era a industrialização e, portanto, a educação deveria adaptar-se às exigências do desenvolvimento econômico. O Olhar se reorientou para o urbano. Planos e programas de estudo, até então diferenciados entre urbanos e rurais, homogeneizaram-se e os conteúdos e métodos pedagógicos se modificaram para superar a efervescência social e política do cardenismo. Não se abandonou a terminologia revolucionária, mas ela foi matizada (GREAVES, 2010, p. 191).

Em 1946, o art. 3º da Constituição foi mudado: o fim da educação passou a ser o de “desenvolver harmonicamente todas as faculdades do ser humano” e de fomentar nele “o amor pela pátria e a consciência da solidariedade internacional na independência e na justiça”.⁷⁵ A laicidade nas escolas foi mantida, mas os estabelecimentos privados puderam funcionar com mais liberdade. A força centralizadora, porém, continuou a avançar, como demonstrado pela polêmica em torno da produção e distribuição gratuita de livros didáticos para os estudantes das escolas primárias, durante a presidência de Adolfo López Mateos (1958-1964). Apesar da heterogênea oposição ao ato governamental, formada por livreiros, escritores, lideranças eclesiais e outros grupos e na qual se sobressaía um insistente discurso anticomunista, o programa foi levado adiante, com o compromisso governamental de não conferir exclusividade aos livros distribuídos pela SEP (GREAVES, 2010; CABALLERO & MEDRANO, 2001).

Consolidou-se nessa fase, também, o poder político do *Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación* (SNTE) – reconhecido como a única entidade de representação do magistério, desde o início de 1944 –, que desenvolveu fortes laços com o PRI e com a SEP. Nessa aliança, o SNTE assegurava apoio político-eleitoral para o PRI junto aos trabalhadores da educação e recebia do governo poder para indicar numerosos integrantes da burocracia da SEP, bem como para controlar o ingresso e progressão na carreira docente e influenciar os rumos da política educacional.

Essa estrutura de poder, na qual o Estado, o partido hegemônico e os sindicatos formavam uma relação simbiótica marcada pelo clientelismo, pelo

⁷⁵ Acontecimento dessa natureza revela a dificuldade de estabelecer limites claros, em muitas situações de mudança institucional, a respeito das categorias sugeridas por Thelen & Mahoney (2010). No caso, normas preexistentes foram redirecionadas para novos objetivos (“conversão”), ao mesmo tempo em que se operou um rearranjo institucional com a manutenção de aspectos relevantes da antiga ordem (“sobreposição”).

formalismo eleitoral e pelo discurso nacionalista e desenvolvimentista, sofreu os primeiros sinais de desgaste ao longo da década de 1960. Os próprios governos do PRI trataram de patrocinar a ampliação do espaço dos partidos de oposição, como forma de legitimar o sistema político. Foi o que ocorreu, por exemplo, com a reforma constitucional de 1963, que introduziu uma cláusula de proporcionalidade nas eleições, mediante a figura do “deputado de partido”, eleito quando sua agremiação atingisse 2,5% (depois reduzido para 1,5%) da votação total, com um teto de vinte cadeiras na Câmara. Assim, nas três legislaturas entre 1955 e 1964, os partidos de oposição haviam ocupado tão somente 20 de 483 cadeiras disputadas; já nas três legislaturas seguintes (1964-1973), o contingente de cadeiras da oposição elevou-se a 100 (MEDINA PEÑA, 1995, p. 166-67). Em 1977, a regra de proporcionalidade foi ampliada, sobretudo para favorecer a consolidação de pequenos partidos de esquerda, mas o sistema político praticamente não se alterou, dado os controles institucionais e extraleais à disposição do predomínio do PRI (REVELES VÁZQUEZ, p. 175-176). De todo modo, o desgaste do regime pôde ser notado, por exemplo, mediante o crescimento do absenteísmo eleitoral. Assim, na eleição presidencial de 1970, o PRI obteve 83% dos votos válidos; contudo, estima-se que apenas 49% do eleitorado tenha ido às urnas (GONZÁLES CASANOVA, 1986, p. 138).

Os ecos da violenta repressão policial ao movimento estudantil de 1968 logo se fizeram sentir no governo de Luís Echeverría (1970-1976), que adotou uma retórica de esquerda, manteve relações bastante próximas com Cuba e recebeu exilados das ditaduras de direita que se instalavam na América Latina. Seu governo contou com muitos colaboradores ligados aos protestos de 1968. Na reforma educacional aprovada em 1973, os documentos oficiais falavam de “consciência crítica”, “capacidade reflexiva”, “flexibilidade e atualização permanentes do sistema educacional”, “igualdade de oportunidades”; “sociedade mais justa e mais livre”, “educação democrática” e “solidariedade internacional”.

No entanto, os conflitos com estudantes universitários tiveram continuidade, principalmente devido à radicalização de alguns grupos. De fato, a questão universitária tornou-se um dos problemas políticos mais delicados que o regime pós-revolucionário teve de enfrentar. Propostas de reforma foram anunciadas e debatidas, mas sem resultados. Mas, a autonomia universitária foi respeitada, apesar de alguns incidentes. Para conter as reivindicações estudantis, o Estado buscou atender à demanda pela educação superior mediante elevação significativa do número de vagas. Ao mesmo

tempo, modernizou a infraestrutura da universidade pública por meio de um “aumento extraordinário de fundos que a privilegiou em comparação com outros níveis de ensino” (VARELA PETITO, 1996, p. 156-57). Apenas em 1980, a autonomia da universidade foi alçada a tema constitucional, mediante alteração do art. 3º.

Essa nova orientação de matiz esquerdista, seguida de forma mais contida por Lopez Portillo (1976-1982), não afetou o cerne do desgastado sistema de poder capitaneado pelo PRI. Contudo, ao longo da década de 1970, o modelo de substituição de importações evidenciou seus limites, ao não criar estímulos para a modernização produtiva e reduzir drasticamente a competitividade do país no mercado internacional. A contração econômica desencadeada no início dos anos 1970 também afetou a economia mexicana, embora as reservas petrolíferas do país tivessem tornado menos visível a dimensão da crise. De fato, os recursos do petróleo estimularam gastos excessivos do governo, geraram inflação e provocaram a deterioração das finanças do país. Essa situação ficou evidenciada com a abrupta queda dos preços do petróleo no mercado internacional, que trouxe grandes dificuldades para o pagamento das dívidas acumuladas nos anos precedentes. Assim, o país também foi abalado pela crise da década de 1980, com seu ponto mais notório na nacionalização improvisada dos bancos por López Portillo, em 1982, responsável por um legado de desconfiança do mercado financeiro internacional e dos investidores do setor privado, que o governo Miguel de la Madrid (1982-1988) buscou combater, mediante os primeiros passos no rumo da liberalização econômica e das privatizações e com a adoção de “ajustes” macroeconômicos, impostos pelos credores internacionais e monitoradas principalmente pelo FMI, que tiveram preço amargo, sobretudo, para a parcela mais pobre da população.

Durante a década de 1980, o domínio do PRI foi abalado com as primeiras vitórias eleitorais do PAN em importantes cidades do norte do país. Igualmente ganhou impulso nesses anos a ideia de descentralização do sistema político e administrativo. O principal movimento a esse respeito decorreu da mudança do art. 115 da Constituição, com o fim de promover certa autonomia aos municípios. Assim, os *ayuntamientos* adquiriram capacidade jurídica para emitir normas sobre matérias de sua competência (entre as quais não se encontrava a educação pública), bem como para administrar seus recursos fiscais com maior liberdade.⁷⁶ Significativamente, contudo, essa tendência

⁷⁶ Segundo alguns autores, os resultados não têm sido muito satisfatórios, no seu conjunto. Para Sanchez Bernal (2008), a maior parte dos municípios tem “baixa densidade institucional”, o que teria levado a

parece ter fortalecido mais os governos estaduais, que, apesar de sua tradicional dependência orçamentária do poder central⁷⁷, mantiveram amplo poder discricionário na transferência de recursos aos municípios (WARD & RODRÍGUEZ, 1999, p. 676-77).

O período de reformas educacionais em foco neste trabalho teve início sob o impacto da crise no sistema de poder do PRI ocasionada pela dissidência de parte da esquerda do partido e pelo questionamento da lisura do pleito eleitoral que levou Carlos Salinas de Gortari à presidência do país (1988-1994). A opção de De la Madrid pela candidatura de um tecnocrata, com perfil favorável a reformas de cunho neoliberal, promoveu de vez o rompimento de uma ala do partido que defendia bandeiras nacionalistas na economia, a preservação e eventual ampliação de direitos trabalhistas e a adoção de mudanças democratizantes no regime. Essa dissidência do PRI uniu-se a outras agremiações de esquerda em apoio à candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. As condições da eleição de Salinas, marcadas por fortes evidências de fraude – parece ser apenas o caso de questionar a dimensão do fato: ela ampliou a margem de uma apertada e desconcertante vitória priísta (mais provável) ou retirou a vitória da oposição – representaram mais uma etapa do desgaste do regime.⁷⁸

Enquanto o novo governo conduzia o país em direção a reformas neoliberais, em busca de uma integração ao mercado da América do Norte, a pressão por reformas democratizantes aumentava e o sistema político tomou o rumo do tripartidarismo, com o surgimento do *Partido de la Revolución Democrática* (PRD), que abrigou a dissidência priísta da candidatura de Cuauhtémoc e egressos de outros partidos de esquerda. Nesse contexto de mudanças econômicas e políticas, desenvolveram-se as reformas educacionais abordadas neste estudo, sob o prisma das relações entre um protagonista evidente, o Poder Executivo, e outro menos percebido, o *Congreso de la Unión*.

“resultados pobres” em seu desempenho. Para o autor, a mudança foi “frágil e insuficiente porque não obteve sucesso em consolidar governos municipais que concebam e organizem políticas públicas capazes de transformar eficazmente as formas de coordenação econômica” (p. 219-220).

⁷⁷ Em 2004, as transferências federais representaram 88% das despesas dos estados. Desses recursos, 32% foram transferidos com um componente nivelador, enquanto 68% tiveram objetivos de ressarcimento (CASTELLANOS & CORTÉS, 2010, p. 71 e 75).

⁷⁸ As entrevistas feitas por Aristegui & Trabulsi (2009) com personalidades marcantes da vida política mexicana das últimas três décadas abordam com frequência o resultado da eleição presidencial de 1988. De la Madrid e Manuel Bartlett (então *Secretario de Gobernación* e presidente da *Comisión Federal Electoral*) reiteraram a negativa de fraude. Já segundo Manuel Camacho Solís, na ocasião coordenador geral da campanha de Salinas, “houve diversas irregularidades”, “houve coisas graves na eleição” (p. 47).

4. RELAÇÕES ENTRE O EXECUTIVO E O LEGISLATIVO

Conforme argumentaram Morgenstern & Negri (2009), embora o Congresso norte-americano tenha inspirado diversos trabalhos comparativos sobre o Poder Legislativo, inclusive por meio de propostas teóricas, deve-se adotar posição de cautela em tomá-lo como ponto de partida para os estudos dos legislativos latino-americanos. Questões como a estrutura bipartidária, o poder das comissões, a boa estrutura técnica de apoio legislativo e o peso da carreira parlamentar constituem especificidades norte-americanas que não estão presentes nos países da América Latina ou se manifestam de forma diferenciada. De todo modo, a partir da análise da realidade norte-americana, desenvolveram-se quatro principais temas nos estudos comparados sobre o Poder Legislativo: suas relações com o Executivo; partidos e política eleitoral; representação; e organização legislativa. Ainda que todos sejam relevantes para fornecer explicações sobre o papel do parlamento de cada país, o presente estudo, como apontado, concentra-se sobre o primeiro tema, o das relações entre Executivo e Legislativo.

Nos três países focados neste estudo, a literatura tem apontado a predominância do Poder Executivo na formulação da agenda legislativa, característica presente, aliás, na maioria dos regimes democráticos contemporâneos (SAIEGH, 2009). Amostra de 39 países europeus, americanos e asiáticos, no período de 1946 a 2000, revelou média de aprovação de 74,2% das propostas do Poder Executivo nas Câmaras baixas (p. 137-38).⁷⁹ Contudo, tem-se buscado mostrar que, no contexto latino-americano, o papel dos parlamentos não é tão inerte como muitas vezes se pensa (COX & MORGENSTERN, 2000; STEIN, 2006, p. 41-57).

A respeito desse debate, a pesquisa de García Montero & Alcántara Sáez (2009) sobre o sucesso legislativo de presidentes latino-americanos é bastante esclarecedora. A análise incluiu 12 países (inclusive Argentina e México, mas não o Brasil), em um total de 103 sessões legislativas e 40 períodos presidenciais. Um dos achados da pesquisa foi a existência de diferenças nas taxas de sucesso presidencial, principalmente entre países. Em um extremo surgiu o México (período de 1982-2003), com 95,4% de aprovação das propostas presidenciais; no outro estava o Equador, com 38,9% de sucesso presidencial, entre 1995-2002. Os autores apuraram que em nenhum dos outros países analisados a taxa de sucesso legislativo do presidente foi inferior a

⁷⁹ Na explicação das derrotas do Executivo, Saiegh (2009) conferiu destaque aos erros de cálculo do Executivo diante das incertezas do Legislativo.

50%. A média na Argentina, entre 1983 e 2004, foi de 58,9%, assim distribuída: Alfonsín (69,1%), primeiro mandato de Menem (58,8%), segundo mandato de Menem (51%), De la Rúa (60,4%), Duhalde (27,9%) e Néstor Kirchner, até 2004 (57,9%). Montero & Sáez sustentam que as diferenças do desempenho presidencial devem ser buscadas tanto no desenho institucional de cada país quanto no papel dos atores políticos, em especial na configuração partidária e na capacidade do governo de formar coalizões estáveis. Nesse sentido, o sucesso presidencial surgiu como inversamente proporcional à fragmentação partidária e à polarização ideológica entre os partidos. Outra variável relevante identificada foi o ciclo eleitoral: presidentes recém-eleitos obtiveram melhores resultados no encaminhamento de suas propostas legislativas.

Abranches (1988) cunhou a expressão “presidencialismo de coalizão” para se referir ao sistema de governo brasileiro, no qual instituições presidencialistas consolidadas convivem com a formação de coalizões partidárias para a sustentação parlamentar do governo. No país, contudo, a natureza das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo tem sido objeto de interpretações diferentes. Uma vertente sustenta que o caráter fragmentado do sistema político-partidário conduz à indisciplina, à imprevisibilidade das votações e ao comportamento parlamentar individualizado, manifestados na busca de benefícios para seus redutos eleitorais (AMES, 2003; AMORIM NETO, 2000; LEMOS, 2001; MAINWARING 1997). Nesse sentido, predominaria no sistema político brasileiro o *modelo do segredo ineficiente*, formulado por Shugart & Carey (1992), no qual o paroquialismo parlamentar convive com lideranças partidárias fracas e um presidente forte.

Já conforme uma segunda linha interpretativa, a vida política brasileira caracteriza-se por considerável disciplina partidária, pela previsibilidade nas votações e pela incapacidade dos parlamentares de fazer prevalecer seus interesses locais (FIGUEIREDO & LIMONGI, 1999; MENEGUELLO, 1988; PEREIRA, 2004; SANTOS, 2003). Nessa dinâmica, as lideranças partidárias desempenham papel de grande relevância no controle sobre suas bancadas. Em contrapartida, o apoio partidário sustenta-se pelos benefícios trazidos pelos cargos ministeriais e em outros órgãos, no âmbito dos acordos que levam à formação de coalizões governamentais. Portanto, não

haveria distinções significativas entre o sistema representativo brasileiro e aqueles dos países com regimes democráticos mais consolidados (LIMONGI, 2006, p. 20).⁸⁰

Existe, por certo, difundido reconhecimento de que são amplos os poderes formais conferidos pela Constituição de 1988 ao Presidente da República: a edição de medidas provisórias, a exclusividade de iniciar o processo legislativo em matérias financeiras e orçamentárias, o poder de veto total e parcial.⁸¹ Há, também, evidências empíricas que sustentam a previsibilidade do plenário, no que diz respeito ao sucesso do Poder Executivo na aprovação de suas proposições. Entretanto, merece cautela a ideia da existência de um “sólido e consistente apoio partidário ao presidente” (LIMONGI, 2006). Dada a considerável fragmentação partidária e o pragmatismo parlamentar, esse apoio não ocorre sem concessões, que se manifestam na distribuição de benefícios (cargos e verbas) e na alteração das propostas originais. Conforme tem sido destacado, considerável parte das propostas legislativas do presidente é modificada pelo Congresso, algumas delas de forma substancial. Outras propostas do poder Executivo sequer prosperam. Existem, ainda, as que não são apresentadas por antecipação da reação parlamentar (AMES, 2002 e 2003).

A tese da delegação de poderes dos parlamentares ao chefe de governo recebeu mais credibilidade na medida em que as análises identificaram os elementos de conveniência presentes no comportamento dos membros do Legislativo. A ideia de usurpação cedeu lugar aos variados interesses que podem mover os congressistas, como o de evitar a participação direta em medidas impopulares e o de obter benefícios materiais e eleitorais (CAREY & SHUGART, 1998). Assim, no caso brasileiro, os estudos de Amorim Neto & Tafner (2002) e Pereira, Power & Rennó (2005) mostraram

⁸⁰ Amorim Neto & Santos (2003) admitem a validade do modelo do segredo ineficiente no sistema político brasileiro, mas mostram que predomina, entre os deputados, a apresentação de projetos de abrangência nacional.

⁸¹ A ação parlamentar é limitada, ainda, pela reserva de iniciativa legal conferida ao Presidente da República, nos termos do disposto no art. 61, § 1º, da Constituição Federal. A alínea “e” do inciso II desse §, sobre a criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública (com aumento de despesa) tem sido objeto de controvérsias na doutrina e na jurisprudência, tanto do Judiciário quanto das comissões das duas casas do Legislativo. Com efeito, essa norma, associada à reserva de iniciativas em matérias orçamentárias, tem limitado sobremaneira o papel do Poder Legislativo na sugestão de políticas públicas. Daí o recurso aos projetos autorizativos nesse campo, cujo caráter inócuo e injurídico é amplamente sustentado pela doutrina e pela jurisprudência, com a curiosa exceção de parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado, de 1998, que durante anos sustentou a procedência de proposições dessa natureza, gerando conflitos com outras comissões. Cavalcante Filho (2013) apontou que, apesar do crescimento histórico das normas constitucionais que conferem exclusividade ao Poder Executivo na proposição de leis, as prerrogativas e o dever do Legislativo de concretizar os direitos fundamentais sociais tendem a ampliar o seu papel nas iniciativas de proposições que instituem políticas públicas, desde que evitados vícios como a instituição de fundos, a criação e o “redesenho” de órgãos do Executivo, e a apropriação do exercício de sua função administrativa.

que a delegação não se dá às escuras; ela ocorre de forma contingente, variando em conformidade com a conjuntura. Fatores como a composição ministerial, os ciclos eleitorais, a fase de popularidade do presidente e a eventualidade de uma crise econômica tendem a influir no comportamento parlamentar em relação ao presidente. Analisando o Legislativo no primeiro mandato de Lula (2003-2006), Monteiro (2009) argumentou que os congressistas, por conveniência, delegaram ao Executivo grande parte da responsabilidade na adoção de políticas relacionadas a benefícios difusos e grandes custos, como é o caso de matérias de política econômica, o que explica a relativa tolerância com a edição de medidas provisórias e a regulamentação de muitas matérias por decreto. Além da minimização dos custos nas transações, em benefício de setores privados específicos – que de alguma forma saberiam reconhecer esse comportamento –, essa atitude tendeu a ser conveniente tanto para a oposição, que no caso de insucesso das medidas teria a quem transferir a responsabilidade, quanto para os governistas, que buscariam destacar os eventuais benefícios das políticas adotadas.

Com efeito, merece cautela a tese de uma forte separação entre o Executivo e o Legislativo. Conforme apontaram Limongi & Figueiredo (2009), com base no estudo da dinâmica da tramitação da proposta orçamentária anual, não se sustenta a ideia da existência de uma agenda de cada um dos poderes. O que existe, mais propriamente, é uma agenda da maioria, sustentada pelo Executivo e por sua coalizão de apoio no parlamento. Os autores assinalaram que há mesmo uma grande coincidência entre os dois poderes a respeito dos programas prioritários, no que concerne à destinação de recursos orçamentários. No entanto, uma vez que “não são desprezíveis” as alocações feitas pelo Legislativo, manifesta-se um conflito no âmbito da própria coalizão em torno da destinação desses recursos, o que gera uma série de negociações e acomodações no processo de aprovação da proposta originada, por determinação constitucional, no Executivo. Limongi & Figueiredo procuraram mostrar que, se é possível falar em uma agenda do Executivo, é preciso reconhecer que o processo de sua formação é endógeno: primeiramente, no âmbito do próprio Poder Executivo, dada a existência de divergências e disputas entre ministérios⁸² ou entre apoiadores deste ou daquele programa (o que já revela conflitos partidários, uma vez que considerável parte dos ministros costuma ocupar uma quota política); ademais, o Executivo precisa considerar a necessidade de apoio da maioria parlamentar para a aprovação de suas

⁸² Amorim Neto (2000) mostrou que a proporcionalidade na distribuição de cargos ministeriais tem efeitos sobre o nível de apoio do Legislativo ao Presidente da República.

propostas. Assim, as reações do Legislativo são antecipadas pelo Executivo, que precisa considerar não apenas o comportamento de oposição da minoria, mas, principalmente, os eventuais custos, inclusive individuais, do apoio da maioria.⁸³

O papel dos elementos institucionais e da ação estratégica dos atores nas relações entre o Executivo e o Legislativo no Brasil foi bem mostrado por Pereira *et alii* (2009), em sua análise do escândalo político conhecido como “Mensalão”, ocorrido no primeiro governo Lula. Os autores lembraram que, de um lado, a descentralização do sistema eleitoral favorece o comportamento distributivista dos parlamentares, enquanto, do outro, a necessidade de formação de um governo de coalizão majoritário fortalece o papel das lideranças partidárias e do presidente, o qual possui, como indicado, mecanismos institucionais que favorecem seu poder político e de gestão administrativa. Surge, desse modo, a necessidade de equilibrar negociações que envolvem a liberação de emendas orçamentárias, a distribuição de cargos e a promoção de concessões políticas. No primeiro mandato, a ampla e heterogênea coalizão formada por Lula conviveu com uma significativa desproporcionalidade na ocupação de cargos de primeira linha no governo, dada a opção feita pelo presidente de favorecer a acomodação entre as correntes internas e as ambições individuais no seio do seu próprio partido. Desse modo, o apoio dos demais partidos da coalizão foi obtido por ações distributivistas (*pork*) e, segundo diversas evidências, pelas práticas irregulares envolvidas no “Mensalão”. Curiosamente, para obter apoio políticos de partidos de fora da coalizão – em especial do PSDB e do PFL – para suas propostas de reforma constitucional mais polêmicas, o governo Lula os premiou de forma ainda mais significativa com ações de *pork*, apesar do comprometimento ideológico e programático desses partidos com as mudanças propostas pelo Executivo.

O Legislativo, desse modo, conforme ressaltou Inácio (2009), assumiu papel de significativa importância para os membros da coalizão insatisfeitos com eventuais desproporcionalidades na distribuição dos cargos ministeriais, assim como para os partidos de oposição, os quais, quando na condição de minoria, “recorrem aos procedimentos e recursos regimentais para modificar ou elevar os custos de aprovação

⁸³ Uma bibliografia relativamente extensa dispõe sobre o processo orçamentário federal. Suas conclusões, em geral, apontam para o forte paroquialismo do comportamento parlamentar, a difusão das políticas de *pork barrel*, a reduzida fiscalização do Legislativo sobre a execução orçamentária e a ampla liberdade do Executivo na sua execução, dado o caráter autorizativo da respectiva lei (SANTOS *et alii*, 1997 e ROCHA, 2008). Limongi & Figueiredo (2005), entretanto, defenderam que a liberação de emendas em troca do apoio parlamentar não ocorre individualmente, mas de forma coletiva, sob a coordenação das lideranças partidárias.

da agenda apoiada pela maioria” (p. 359). Inácio ilustrou bem esse comportamento da oposição após a mudança, em 2001, do rito de tramitação das medidas provisórias, que não mais puderam ser indefinidamente reeditadas. A oposição usou de forma estratégica a obstrução parlamentar para aumentar seu poder de barganha, diante do risco de perda de eficácia da medida, após 60 dias, prorrogáveis pelo mesmo prazo, caso não haja deliberação sobre a matéria, pelas duas Casas do Congresso Nacional, bem como do sobrestamento da pauta legislativa após 45 dias. Inácio lembrou dois indicadores dessa mudança destacados por Figueiredo (2008): crescimento do número de medidas modificadas pelo Legislativo e grande aumento das medidas submetidas à votação nominal.⁸⁴

Também na Argentina o caráter das relações entre os Poderes Executivo e Legislativo têm sido objeto de divergências, em especial por conta do grau de disciplina partidária no Parlamento.⁸⁵ Para Jones (2002), os partidos políticos atuam de forma fortemente disciplinada, em decorrência de uma combinação de normas institucionais relativas ao sistema eleitoral (listas fechadas) e à organização intralegislativa, bem como da ambição dos parlamentares. Essa visão parece compartilhada por estudos sobre os partidos políticos, que concluem que as tendências centrífugas do federalismo argentino não se traduzem diretamente nas casas legislativas, nas quais os blocos partidários atuariam tipicamente como organizações disciplinadas (LEIRAS, 2007). Assim, conforme Bidart Campos (1993, p. 374), apesar da existência de alguma variação no tempo, há uma “impressão difusa de que o presidente domina o processo político” e “o Congresso não parece ser um operador constitucional e político que disponha de suficiente energia para deter, ou ao menos equilibrar, o efeito que um Executivo vigoroso e monocêntrico produz no processo federal desvalorizado”.

Nessa linha interpretativa, Jones *et alii* (2002) sustentaram que o Congresso nacional argentino não passa de “um mero ator de veto”, que não exerce controle efetivo sobre o Poder Executivo e atua de forma limitada na produção legislativa. A principal causa dessa situação residiria nas regras eleitorais, que estreitam a dependência dos legisladores nacionais às principais lideranças provinciais. Isso se refletiria na vida interna do Legislativo, como nas indicações para a presidência de

⁸⁴ Pereira, Power & Rennó (2007) ressaltaram o efeito inesperado do crescimento do número de MPs editadas, que ampliou o poder do Executivo sobre a agenda parlamentar, principalmente pelo “novo transtorno” representado pelo trancamento de pauta.

⁸⁵ No país, igualmente, são amplos os poderes institucionais à disposição do presidente, com destaque para as prerrogativas de edição de *decretos de necesidad y urgencia* (DNU) e de veto total e parcial de leis.

comissões, em que a ligação a um governador exerce papel mais importante do que a *expertise*. Os autores também afirmaram que o amadorismo dos parlamentares é influenciado pelas fracas restrições que o titular do Poder Executivo sofre para a adoção de medidas unilaterais, que acabam assumindo papel substancial na elaboração das políticas públicas.

Quiroga (2010), com foco na política fiscal dos governos kirchneristas, entre 2003 e 2009, defendeu a tese do Executivo como autoridade legislativa delegada. Esse princípio, manifestado, inicialmente, no governo Menem e elemento essencial do sistema de poder a partir de 2003, toma por base “a necessidade de garantir a governabilidade e de aumentar a capacidade de resposta do Estado diante de uma crise econômica e social” (p. 82). Nesse sentido, o Poder Executivo obteve apoio para prorrogar a lei de emergência pública e cambial, surgida em 2002, que lhe permite adotar uma série de medidas sem o consentimento parlamentar, e para aprovar leis, como a 26.095, pela qual “se criaram verdadeiros tributos dissimulados sob a forma de encargos específicos” (p. 84). Os poderes extraordinários conferidos ao Poder Executivo na área fiscal representariam o elemento principal da estrutura de poder decisionista construída pelo kirchnerismo.

Já Mustapic (2000 e 2002) apontou que, em diversos momentos, o Poder Executivo encontrou dificuldades para encaminhar suas propostas legislativas. Segundo a autora, além das prerrogativas constitucionais, o apoio parlamentar ao presidente é favorecido por outros fenômenos, como o efetivo bipartidarismo existente no país (pelo menos até a crise de 2001-2002), a força das lideranças partidárias, a possibilidade de distribuição de benefícios aos aliados e, ainda, as situações de intenso conflito. Contudo, ela indicou razões relevantes para o *gridlock* parlamentar: as divisões partidárias internas, a baixa taxa de reeleição, os confrontos ideológicos e as questões regionais. Desse modo, revelaria essa reduzida ascendência presidencial sobre o Congresso o frequente recurso aos DNU e aos vetos, bem como a alta participação legislativa do parlamento (para a satisfação de interesses setoriais e regionais), não obstante a prioridade conferida às iniciativas do Poder Executivo.⁸⁶

⁸⁶ Tem-se firmado a interpretação de que a edição de DNU, utilizados principalmente para matérias financeiras e orçamentárias – muitas vezes de urgência questionável –, sinaliza as incertezas do Poder Executivo diante do Congresso. Apenas em 2006 foi aprovada a lei que regula o controle parlamentar sobre o uso dos DNU, bem como sobre os decretos de delegação legislativa e o veto parcial. Portanto, poucos DNU editados de Menem a Néstor Kirchner foram efetivamente apreciados pelas duas casas do Poder Legislativo. No primeiro governo de Cristina Kirchner, reduziu-se sobremaneira o uso de DNU, o

Em seu estudo das políticas fiscais na era Menem (1989-1999), Eaton (2002) também sustentou a interpretação de um Congresso mais dinâmico do que o comumente reconhecido, ainda que em caráter reativo. Para o autor, o caso estudado revelava a tentativa dos legisladores de negociar lealdade, tanto às lideranças partidárias nacionais quanto às provinciais, o que fez do Congresso um aliado instável e incerto para as pretensões presidenciais.

Alemán & Calvo (2007) contestaram com veemência a tese da predominância do Poder Executivo na produção legislativa argentina. Os autores não sugeriram a interpretação de um Congresso predominante na produção legislativa, mas mostraram que metade das proposições de relevância que vieram a ser tornar lei surgiu de iniciativas individuais de parlamentares. Além disso, lembraram que muitas das proposições relevantes oriundas do Poder Executivo passam após receber muitas emendas de membros do Congresso Nacional.

Vallejo & Spinetta (2012) estudaram a atuação do Congresso durante o segundo mandato de Menem (1995-1999) e identificaram que o presidente “encontrou sérias dificuldades para governar”. Segundo apuraram, “as leis propostas pelo presidente passaram a ter tramitação demorada, a sofrer modificações e inclusive rejeição nas duas câmaras”. Os autores avaliaram que essa situação refletiu o enfraquecimento governamental devido à intensificação na mídia dos escândalos de corrupção, ao desgaste após anos no poder, ao crescimento do desemprego e à consolidação de uma alternativa eleitoral de oposição, representada pela coligação da UCR com a *Frente País Solidario* (FREPASO) (cf. nota 174). Eles conferiram destaque também à divisão interna dentro do justicialismo decorrente das pretensões presidenciais de Eduardo Duhalde, cujos aliados no Congresso passaram a resistir à aprovação de medidas com suposto impacto eleitoral negativo. Dessa forma, conforme apuraram os autores, houve uma tendência para aumentar o número de leis de iniciativa parlamentar aprovadas, bem como uma redução na quantidade de decretos de necessidade e urgência e um aumento dos vetos totais em relação aos parciais.

Por outro lado, Bonavecchi & Zelaznik (2010) buscaram sustentar que os presidentes De la Rúa, Duhalde e Néstor Kirchner “consistentemente moldaram o conteúdo dos projetos que enviaram ao Congresso”, independentemente do nível de popularidade de que gozavam. Os autores fizeram reservas à avaliação do sucesso

que se explica, também, pela maioria segura de que quase sempre ela dispôs no parlamento (BERCHOLC, 2009).

presidencial pela taxa de aprovação de suas proposições legislativas. Essa taxa indicaria, sem dúvida, o nível de compromisso entre o Executivo e o Legislativo. Contudo, ela nada revelaria sobre a substância desse compromisso. Os autores analisaram o total de emendas feitas às iniciativas presidenciais. Embora tenham identificado taxas razoavelmente elevadas de mudanças, significativa parte delas residiria em aspectos formais e em outras correções que não alteravam substancialmente os projetos presidenciais. Embora os autores tenham considerado a avaliação popular como de pouca relevância para o sucesso presidencial, o melhor desempenho de Néstor Kirchner pareceu indicar que essa variável tem, de fato, importância. De todo modo, os autores relativizaram a tendência recente de conferir maior peso parlamentar na produção legislativa argentina.

No México, por sua vez, as análises se voltam para as mudanças nas relações entre os Poderes Executivo e Legislativo oriundas do recente processo democratizante vivido pelo país. Durante décadas, seu regime político foi marcado pela hegemonia do PRI, cuja disciplina era favorecida pela proibição de reeleição imediata e pelo poder da liderança nacional nos rumos da carreira política de seus filiados (NACIF, 2002; REVELES VÁZQUEZ, 2008).⁸⁷ Assim, a força política do Poder Executivo residia mais nas características do sistema partidário e eleitoral, bem como na liderança partidária do presidente, do que em suas prerrogativas constitucionais, mais limitadas do que as existentes na maioria dos demais países latino-americanos (CASAR, 2002).⁸⁸ O presidente tinha significativo poder na escolha dos candidatos oficiais aos governos dos estados, os quais, embora dispusessem de grande poder no âmbito de seus territórios e nos rumos da política e da administração municipais, dependiam fortemente da lealdade ao chefe do Executivo federal, não apenas para o sucesso de seus governos, como também para os rumos de suas carreiras e mesmo para a permanência no cargo (WARD & RODRÍGUEZ, 1999).⁸⁹ Nesse contexto, o Congresso mexicano sustentava, sem contestações, as iniciativas vindas do Poder Executivo.

⁸⁷ Convém lembrar que o sistema eleitoral mexicano combina distritos uninominais com aqueles de representação proporcional em listas fechadas, os quais favorecem o poder das lideranças partidárias sobre as carreiras políticas e sobre o comportamento parlamentar.

⁸⁸ O presidente mexicano tem o poder de veto integral das leis aprovadas no parlamento, enquanto no Brasil e na Argentina existe também a possibilidade de veto parcial, o que amplia o poder de decisão e manobra do Poder Executivo. O presidente do México também não dispõe de um instrumento semelhante ao da medida provisória brasileira e o decreto de necessidade e urgência argentino.

⁸⁹ Ward & Rodríguez (1999, p. 676-77) contabilizaram dezesseis governadores que deixaram seus postos durante a presidência de Salinas, entre casos de promoção política e renúncia ou licença forçadas. Os autores também destacaram que o desempenho administrativo dos governadores assumiu papel mais relevante na medida em que a competição política tendeu a crescer.

Mudanças sociais originadas da modernização do país, bem como dos efeitos de crises econômicas (especialmente as de 1982 e de 1994), inviabilizaram o regime priísta e produziram reformas eleitorais negociadas, responsáveis pelo advento de um sistema político competitivo (LUJAMBIO, 2000). A partir da periferia – municipalidades e estados – para o centro – Congresso e Presidência (REYES-HEROLES, 2006), as mudanças tiveram dois importantes pontos de inflexão com a perda da maioria na Câmara dos Deputados pelo PRI, em 1997⁹⁰, e com a eleição, em 2000, de Vicente Fox para presidente, dando início ao chamado primeiro *gobierno de alternancia*. Sacudido por reveses em eleições municipais e para o governo de estados, o PRI começou a adotar estratégias mais democráticas na escolha de seus candidatos, sujeitando-se menos ao favoritismo da cúpula partidária e do poder do chefe do Executivo local em favor da consulta a colegiados mais amplos, bem como da percepção do potencial eleitoral dos candidatos (WARD & RODRÍGUEZ, 1993). Outros acontecimentos marcantes parecem ter contribuído para o enfraquecimento do poder presidencial: a perda do controle das eleições federais, com seu ponto principal na plena autonomia do Instituto Federal Eleitoral, em 1996; a autonomia concedida aos tribunais agrários, em 1992; a autonomia em relação à autoridade federal conquistada pelo Distrito Federal, cujo dirigente máximo passou a ser eleito depois de 1996; a autonomia conferida ao Banco Central; a necessidade de ratificação do procurador geral da República por dois terços do Senado; e a determinação do mesmo índice para os indicados à Suprema Corte de Justiça, em vez de 51% (CORONA ARMENTA, 2006, p. 24-25).

No novo sistema político, o Poder Legislativo mexicano começou a exercer mais plenamente as prerrogativas que a Constituição lhe confere (SIRVENT, 2004; BÉJAR ALGAZI, 2006). A vida parlamentar adquiriu grande dinamismo e as comissões parlamentares converteram-se em foros privilegiados de discussão de temas nacionais, não obstante a permanência de certos vícios do passado, como o elevado nível de absenteísmo e a morosidade do processo legislativo (BÉJAR ALGAZI, 2006). Não foram poucos os casos em que propostas do Poder Executivo sofreram mudanças ou foram ignoradas no parlamento (CASAR, 2002, p. 115, BÉJAR ALGAZI, 2006). A partir de 1997, os presidentes precisaram negociar com legislativos nos quais nenhum

⁹⁰ As eleições parlamentares levaram à seguinte ocupação de cadeiras pelo PRI na Câmara dos Deputados: 47,8% (1997), 42,2% (2000), 44,4% (2003) e 21,2% (2006). Apenas em 2000, o PRI perdeu a maioria simples no Senado (VALDÉS UGALDE, 2010).

dos dois partidos que esteve à frente do Executivo, PRI e PAN, obteve a maioria das cadeiras, com exceção do PRI no Senado, entre 1997 e 2000. A formação de governos minoritários e as consequentes tentativas de formar coalizões ocorreram em meio a diferenças ideológicas que polarizam as opiniões dos parlamentares, principalmente do PAN e do PRD (MORENO, 2004). Ademais, o aumento da competitividade do sistema e as reformas democráticas, como a realização de prévias para a indicação de candidatos aos cargos políticos, criaram novas perspectivas de carreira política para os dissidentes, reduzindo a ascendência das organizações partidárias nacionais sobre os legisladores (CASAR, 2002). Em suma, novos jogadores com poder de veto emergiram no cenário político mexicano, o que fez surgir uma nova etapa nas relações entre os principais atores políticos do país.⁹¹

Para o período entre 1997 e 2003, Nacif (2004) não identificou relação positiva entre governo dividido e paralisia legislativa. O autor apurou um aumento da produção legislativa da Câmara dos Deputados: nas duas últimas legislaturas com hegemonia do PRI, o total de iniciativas aprovadas foi de 202. Já no período entre 1997 e 2003, o respectivo montante atingiu 412 proposições. Além disso, com o início do governo dividido, houve uma menor contribuição do Poder Executivo na produção legislativa, em termos absolutos e relativos. A produção de parlamentares do PRI aumentou quando o partido tornou-se oposição e o PAN, desde 1997, “converteu-se na principal fonte de mudanças legislativas, ligeiramente acima do próprio Executivo” (p. 25).

Em seu estudo sobre governos sem maioria parlamentar na América Latina, Jiménez Badillo (2007) avaliou a experiência como promissora para a democracia, dado que as forças políticas são estranguladas à negociação e se tornam mais capazes de administrar o dissenso. No caso mexicano, a autora contestou a tese de que, no período entre 1997 e 2006, a inexistência de maiorias tenha criado impasses de governabilidade. Houve, de fato, a formação de coalizões de votação em número significativo de matérias. Mesmo a crise decorrente da eleição presidencial de 2006 não levou o PRD a bloquear sistematicamente as votações. Na legislatura de 2000 a 2003, quase 77% das iniciativas aprovadas se sustentaram em coalizões que uniram o conjunto das forças políticas.

⁹¹ No estudo da situação política em cinco estados (Chihuahua, Aguascalientes, Guanajuato, Puebla e Oaxaca, além de informações de estudo anterior sobre a Baixa Califórnia), Ward & Rodríguez (1999) identificaram, já nos anos 1990, uma tendência dos governadores, levados pelo pluralismo político, para aceitar a ampliação do espaço político dos legislativos estaduais.

No entanto, para alguns autores, fortes contradições têm marcado esse novo sistema. Conforme aponta Valdés Ugalde (2010), houve uma mudança nas regras de acesso ao poder, mas aquelas de seu exercício permaneceram. A presidência continuou forte, mas apresenta-se inoperante diante da incapacidade dos atores de estabelecer acordos políticos a respeito de vários temas relevantes. No contexto de um quadro político mais competitivo, os governadores passaram a fazer pressões mais fortes em favor de repartições de verbas federais.⁹² O financiamento farto e a continuidade da proibição da reeleição favorecem o peso dos partidos no cenário político. O Congresso tem forte capacidade de veto, mas, dadas as divisões partidárias, é fraco em seu poder de iniciativa.⁹³ No levantamento feito pelo autor, entre 1997 e 2006 (três legislaturas), o Legislativo aprovou quase 80% das proposições enviadas pelo Executivo (p. 85).⁹⁴ Contudo, o autor fez uma seleção de iniciativas que denominou de “estruturais”, a saber, aquelas que fazem “reformas legais e constitucionais que implicam mudança no sistema político e no Estado”. Nesse caso, o índice de aprovação caiu para 55% no período, com uma queda de 70% para 30% entre a primeira e a terceira legislaturas (p. 89-90).

Ainda segundo Valdés Ugalde (2010), enquanto no antigo regime havia fortes incentivos à cooperação, no novo a deserção apresenta-se como ação mais vantajosa. Surge, assim, uma “neutralização mútua” entre a nova dinâmica eleitoral e democrática e as instituições do velho regime político. Consensos criados nessas circunstâncias têm altos custos e baixa intensidade, situação que debilita os valores da democracia e da cidadania. Na síntese do autor:

A presença de partidos fortes, de um governo dividido e de legisladores fracos, associada a uma dispersão territorial de poder, resulta, desse modo, em uma combinação que enfraquece o Estado, favorece as condutas oportunistas (*free riding*) e marginaliza direta e indiretamente os cidadãos nas

⁹² O principal veículo dessa pressão residiu na ação da Conferência Nacional de Governadores (CONAGO), criada em 2001, que perdeu a natureza mais partidária (PRD) de sua precursora, a Associação de Governadores (ANAGO). Existem diversos fundos de transferências federais, em duas categorias: as participações incondicionais e as condicionadas. Conforme ressalta Castellanos & Cortes (2010, p. 282), a maioria dos fundos não possui uma fórmula clara de repartição. Ainda assim, desde a aprovação da *Ley de Coordinación Fiscal*, em 1980, houve avanços na correção das disparidades de distribuição dos recursos federais entre os estados. Assim, a diferença relativa entre o estado que mais recebe recursos federais e o que menos recebe, reduziu-se de 56,68%, em 1980, para 17,52%, em 2000 (BARRIGA DELGADO & VÁZQUEZ, 2006, p. 834). Apesar de reconhecerem que houve avanços, os autores consideraram o sistema vigente de “federalismo fiscal” pouco eficaz para a diminuição das disparidades regionais em termos de desenvolvimento econômico e social.

⁹³ Nacif (2004, p. 20) alega para o México aquilo que também se evidencia no Brasil e na Argentina: não há maiores exigências para que um parlamentar apresente um projeto de lei. Assim, a proporção de iniciativa parlamentares aprovadas em relação ao total de apresentadas é de reduzida relevância.

⁹⁴ Para as duas legislaturas entre 1991 e 1997, Nacif (2004) apurou os índices de 81,9% e 76,9% de projetos apresentados pelo Poder Executivo em relação à legislação aprovada.

decisões coletivas, tanto eleitorais como de política pública (VALDÉS UGALDE, 2010, p. 98).

Conforme Corona Armenta (2006) (p. 41), no México, “as bases sociais do presidencialismo se modificaram nos últimos anos, o que corroeu seu poder. No entanto, os componentes institucionais que fizeram do presidente um ator hegemônico estão intactos”. O autor concluiu que havia chegado um ponto em que se fazia “imprescindível” a reforma do sistema presidencial do país, de forma a “conseguir um arranjo institucional mais legítimo, funcional e estável, no qual a divisão e equilíbrio de poderes possam evitar novos erros” (p. 38). As sugestões que apresentou apontam para a instauração de um regime misto entre presidencialismo e parlamentarismo. Casanova Álvarez (2006, p. 51), por sua vez, assinalou a existência de uma “lógica perversa” na qual a presidência da República e os partidos de oposição “apresentam-se para o acordo, mas não avançam”, jogando para o outro lado a responsabilidade pela inércia. A razão dessa situação, segundo o autor, é que, para além de “fatores ideológicos e pessoais (...) todas as instituições do sistema se desenvolveram para funcionar em um regime presidencialista (não presidencial) que já não existe”. Desse modo, seria preciso “revisar cuidadosamente todo nosso marco político institucional para detectar as disfuncionalidades e transformar as instituições políticas”. Algumas situações de paralisia, como o boicote de partidos de esquerda ao funcionamento do Congresso, em abril de 2008, durante a discussão da reforma energética, para a reivindicação de consulta popular sobre a matéria, comprovariam a necessidade de reformas internas no funcionamento do Poder Legislativo (DWORAK, 2009).

Casar (2007), por sua vez, viu a necessidade de reformas políticas que aumentassem a possibilidade de acordos, com o incentivo à formação de maiorias e castigos para a inação, de modo a tornar mais ágil o processo legislativo e reduzir a probabilidade do surgimento de crises. Entre as sugestões disponíveis, a autora apresentou a criação de prerrogativas de urgência para o Poder Executivo, a reforma de procedimentos parlamentares, a permissão da reeleição no Legislativo (que favoreceria a profissionalização e a criação de *expertise* no setor), a ampliação dos períodos de sessões do Congresso, bem como o estabelecimento de novas regras eleitorais – inclusive a concatenação dos calendários das eleições. Contudo, Casar criticou a tese de que a reforma política deveria necessariamente anteceder as reformas denominadas estruturais. Além das duas precisarem de razoável grau de consenso, suas naturezas

eram distintas e, quanto às instituições políticas, mesmo “com suas imprecisões, lacunas e obsolescências normativas, as instituições políticas funcionam” (p. 340).

Nos três países, a atuação do Poder Legislativo revela um dinamismo frequentemente pouco reconhecido pela opinião pública e até por muitos cientistas sociais. Já as divergências interpretativas indicadas tendem a favorecer a hipótese de que diversas variáveis encontram-se presentes na dinâmica do processo legislativo, como a natureza das matérias em discussão, o período (início ou final) dos mandatos no Legislativo e no Executivo, o nível de fragmentação partidária, o envolvimento de grupos de pressão de diversas naturezas e, naturalmente, os interesses dos parlamentares e dos partidos, que podem envolver tanto questões programáticas quanto práticas clientelísticas ou a tentativa de se beneficiar de eventuais resultados positivos das políticas adotadas pelo presidente. Não há dúvidas, também, que o trabalho desenvolvido em comissões parlamentares pode conferir aos seus membros mais dedicados e capazes poder especial de negociação.

O estudo do comportamento parlamentar sobre matérias educacionais, em especial, sobre as leis que, nos três países, representaram momentos fundamentais das reformas adotadas – no Brasil, a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (1996) e os fundos de financiamento do ensino fundamental (1996) e da educação básica (2006); na Argentina, a lei de descentralização do final de 1991, a lei da educação superior de 1995, as leis gerais da educação, de 1993 e de 2006 e a lei de financiamento educacional de 2005; no México, o *Acuerdo Nacional para la Modernización de la da Educación Básica* (ANMEB), de 1992, a reforma do art. 3º da Constituição e a *Ley General de Educación* (LGE), ambas em 1993 –, além de leis mais específicas, pode trazer novas luzes tanto para a compreensão do processo legislativo nesses países quanto para a trajetória assumida pelas reformas educacionais que eles adotaram.

5. BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO: PANORAMA NO INÍCIO DOS ANOS 1990

Brasil, Argentina e México entraram nos anos 1990 com desafios específicos e compartilhados nos variados ramos da vida social. A década anterior foi de lento crescimento, com alguns anos de forte recessão.⁹⁵ Conforme mostrado na tabela a seguir, a renda *per capita* em relação ao PIB caiu nos três países, entre 1980 e 1990, em dissonância com o crescimento ocorrido nos países mais desenvolvidos e na Coreia do Sul, talvez o mais representativo dos países asiáticos que seguiu um rumo diferente de desenvolvimento nas décadas finais do século XX.

**QUADRO 1. RENDA *PER CAPITA* EM RELAÇÃO AO PIB
1980-1990
(EM DÓLAR GEARY-KHAMIS, 1990)**

	1980	1990
ARGENTINA	8.206	6.433
BRASIL	5.195	4.920
MÉXICO	6.320	6.085
EUROPA OCIDENTAL*	13.118	15.905
ESTADOS UNIDOS	18.577	23.201
JAPÃO	13.428	18.789
CORÉIA DO SUL	4.114	8.704

Fonte: BOLT & VAN ZANDEN, 2013.

* Média de 30 países.

Os três países – de forma mais acentuada o Brasil e o México – também apresentavam elevado nível de pobreza e indigência, bem como de concentração de renda, características que por certo exercem grande influência sobre os insucessos na democratização do acesso escolar e no esforço pela melhoria da qualidade do ensino.⁹⁶ Segundo dados da CEPAL (CALDERÓN, 2008, p. 51), em 1990, a Argentina contava com 16,1% de sua população em estado de pobreza e 3,4% no de indigência. No México, os índices eram, respectivamente, de 47,7% e 18,7%. No Brasil, as cifras, na

⁹⁵ A pior evolução do PIB ocorreu na Argentina: entre 1980 e 1990, o índice regrediu de 232,8 bilhões de dólares (Dólar Geary-Khamis, 1990) para 212,5 bilhões (BOLT & VAN ZANDEN, 2013).

⁹⁶ A esse respeito, Muñoz Izquierdo (1996), por exemplo, traça as origens das desigualdades educacionais na América Latina, a partir da experiência mexicana, e apresenta quatro teses explicativas para o fenômeno, das quais a primeira aponta para “um conjunto de fatores externos aos sistemas educacionais (...) e tais desigualdades se derivam das que já existem entre os distintos estratos integrantes da formação social em que os sistemas educacionais estão imersos” (p. 125).

mesma ordem, eram de 48,0% e 23,4%.⁹⁷ O quadro abaixo ilustra, de modo sintético, o elevado nível de concentração de renda nos três países, igualmente com dados da CEPAL.

**QUADRO 2. BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO:
CONCENTRAÇÃO DE RENDA – 1990 (em %)**

PAÍSES	20% mais pobres da população	20% mais ricos da população
ARGENTINA*	4,1	54,9
MÉXICO	3,9	58,7
BRASIL	2,1	66,8

Fonte: CEPAL (CALDERÓN, 2008, p. 49).

* Zonas urbanas

Os desequilíbrios regionais eram seculares, com unidades federadas mais pobres e com piores indicadores sociais no norte e nordeste do Brasil, no norte e extremo sul da Argentina e no sul do México, além da região da Península de Yucatán. Bolsões de pobreza com elevados índices de criminalidade cresciam nas grandes metrópoles dos três países. Brasil e Argentina viviam períodos de hiperinflação, enquanto o México tentava ajustar sua economia às exigências de uma maior integração ao mercado norte-americano. Há muito o modelo de desenvolvimento baseado na substituição de importações havia revelado suas contradições e fora abandonado, em ritmos variados e com tratamento diferenciado entre os setores da economia. Além das resistências a mudanças sustentadas por influentes interesses de grupos, as alternativas que se apresentavam para superar a crise não obtinham um mínimo suficiente de consenso para a sua adoção ou sucesso. A opção por um modelo que combinasse nacionalismo econômico e socialismo dos meios de produção ainda seduzia fortemente os combativos partidos políticos de esquerda e significativa parte da *intelligentsia*, principalmente acadêmica. Por outro lado, os princípios neoliberais, consubstanciados no Consenso de Washington, revelavam grande influência em setores do empresariado e entre economistas, mas não dispunham de força política para se impor, embora, curiosamente, comessem a surgir como opção política e ideológica para os segmentos mais oligárquicos dos três países. Na Argentina, como se viu, ideias neoliberais talvez tivessem mais receptividade devido à tradição econômica liberal esposada pelo influente

⁹⁷ A população da Argentina, do México e do Brasil, em 1990, atingia o montante de 33,036 milhões, 84,914 milhões e 151,170 milhões de pessoas, respectivamente (BOLT & VAN ZANDEN, 2013).

setor agroexportador. No México, o neoliberalismo avançava em um partido com forte influência do empresariado, mas foi introduzido nas políticas públicas, embora com muitas resistências, pelo PRI, que havia unido os interesses de diversos grupos em torno de um controle hegemônico do Estado, cimentado pelo nacionalismo e por instituições corporativas. No Brasil, políticas neoliberais atingiram o Estado mediante uma composição entre setores oligárquicos e puramente fisiológicos com a bandeira social-democrata, centrada principalmente no Estado de São Paulo.

Então como agora, a educação, nos três países, era socialmente percebida com um duplo e nem sempre harmonioso papel: de um lado, levar cidadania à população, de forma a consolidar as instituições democráticas e construir uma sociedade mais justa na distribuição da riqueza e na criação de oportunidades de desenvolvimento pessoal; do outro, desempenhar bem a função de, no âmbito de uma sociedade que, por falta de melhor termo, pode-se denominar genericamente de capitalista, qualificar adequadamente a mão de obra para os diversos setores da economia, no contexto mundial marcado por rápidas transformações tecnológicas e pela demanda de novas posturas e habilidades do mercado de trabalho.

Desse modo, o contraste entre os preceitos legais sobre direitos educacionais e a realidade da educação nos três países, principalmente na educação básica pública, era – como, infelizmente, ainda é – facilmente evidenciado, seja pelos estudos técnicos e acadêmicos, seja pela simples percepção da população que recorre aos serviços oferecidos pelo Estado (cf. no quadro a seguir as competências constitucionais em matéria educacional do Poder Legislativo federal, nos três países).

No aspecto institucional, a educação brasileira havia recebido novos contornos com a promulgação da Constituição de 1988. Seu texto representou grande avanço no que concerne à inscrição de direitos no campo constitucional. As concessões feitas aos grupos mais conservadores e ao setor empresarial do ensino, particularmente as cláusulas que asseguravam a liberdade de atuação da iniciativa privada no ensino, inclusive com a possibilidade circunstanciada de recebimento de recursos públicos, não fez frente ao reforço do papel do Estado para garantir direitos de acesso escolar. A partir da definição da educação como direito social – ou direito de todos – e do princípio da igualdade de condições para o acesso à escola e a continuidade e conclusão dos estudos (“permanência na escola”), o Estado ficou obrigado a garantir a oferta escolar desde o nascimento até a conclusão do ensino fundamental. Apenas este nível, no entanto, recebeu caráter compulsório (Estado e responsáveis coobrigados a garantir a matrícula

**QUADRO 3. BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO:
DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS SOBRE A COMPETÊNCIA DO
LEGISLATIVO FEDERAL EM MATÉRIA EDUCACIONAL (1990)**

BRASIL	ARGENTINA ⁹⁸	MÉXICO
<p>Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:</p> <p>Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:</p> <p>.....</p> <p>XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;</p> <p>.....</p> <p>Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:</p> <p>.....</p> <p>V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;</p> <p>.....</p> <p>Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:</p> <p>.....</p> <p>IX - educação, cultura, ensino e desporto;</p> <p>.....</p>	<p>Art. 67. Corresponde ao Congresso:</p> <p>.....</p> <p>Prover o necessário à prosperidade do país, ao progresso e ao bem-estar de todas as províncias e ao avanço da ilustração, fixando planos de instrução geral e universitária e (...).</p> <p>.....</p>	<p>Art. 3º.....</p> <p>.....</p> <p>VIII. O Congresso da União, com o fim de unificar e coordenar a educação em toda a República, expedirá as leis necessárias, destinadas a distribuir a função social educativa entre a Federação, os Estados e os Municípios, a fixar as dotações econômicas correspondentes a esse serviço público e a indicar as sanções aplicáveis aos funcionários que não cumpram ou não façam cumprir as respectivas disposições relativas, assim como a todos que as descumpram.</p> <p>Art. 73. O Congresso tem a faculdade:</p> <p>.....</p> <p>XXV.- Para estabelecer, organizar e manter em toda a República escolas rurais elementares, superiores, secundárias e profissionais; de investigação científica, de belas artes e de ensino técnico; escolas práticas de agricultura e de mineração, de artes e ofícios, museus, bibliotecas, observatórios e demais institutos concernentes à cultura geral dos habitantes da Nação e legislar em tudo o que se refere a ditas instituições; para legislar sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuja conservação seja de interesse nacional; assim como para estipular as leis voltadas para distribuir convenientemente entre a Federação, os Estados e os Municípios o exercício da função educativa, e as dotações econômicas correspondentes a esse serviço público, buscando unificar e coordenar a educação em toda a República. Os títulos que se expedirem pelos estabelecimentos referidos terão efeitos em toda a República.</p>

⁹⁸ A reforma de 1994 reenumerou o dispositivo para art. 75, nº 18, e introduziu o seguinte nº 19 no mesmo artigo: “Sancionar leis de organização e base da educação que consolidem a unidade nacional, respeitando as particularidades provinciais e locais; que assegurem a responsabilidade indelegável do estado, a participação da família e da sociedade, a promoção dos valores democráticos e a igualdade de oportunidades e possibilidades sem discriminação alguma; e que garantam os princípios de gratuidade e de equidade da educação pública estatal e a autonomia e autarquia das universidades nacionais”.

dos menores de idade e sua frequência à escola), com oferta assegurada para os que passassem da “idade própria”. O direito ao ensino fundamental foi reforçado pelo caráter prioritário de financiamento público para o seu cumprimento, pela eventual responsabilização penal da respectiva autoridade pública e dos pais ou tutores e pela previsão de programas suplementares de apoio ao estudante. O *status* da oferta estatal do ensino médio ficou ambíguo (“progressiva universalização”), assim como do ensino superior (“acesso aos níveis mais elevados do ensino”). A oferta de educação especial e de educação indígena também foi atribuída ao Estado. O direito à educação escolar foi igualmente reforçado pela gratuidade dos estabelecimentos de ensino públicos e pela previsão da oferta do “ensino noturno regular” (sem menção ao nível).

O texto constitucional avançou mesmo em uma seara mais complexa e opaca ao ordenamento jurídico, embora de grande importância, ao determinar a “garantia do padrão de qualidade” do ensino. Entre as normas estabelecidas para o cumprimento desses direitos, a Constituição de 1988 previu a valorização dos profissionais do ensino, a gestão democrática do ensino público e a vinculação de recursos financeiros para o setor educacional, a qual, se por um lado se revelava insuficiente para seus propósitos, por outro ao menos contribuía para evitar o risco de eventuais oscilações negativas abruptas no financiamento da educação pública. A divisão de responsabilidades entre os níveis de governo, por sua vez, mostrou-se pouco clara, particularmente no ensino fundamental (corresponsabilidade de estados e municípios). As formas de colaboração entre as esferas de governo foram previstas para lei complementar e a União ficou encarregada de oferecer assistência técnica e financeira aos entes federados. Em uma tentativa de fortalecer as políticas de Estado, ficou prevista a elaboração de planos nacionais decenais de educação. Ao se iniciar a década de 1990, as principais leis educacionais do país em grande parte não se coadunavam com as normas e princípios emanados da Carta de 1988, o que sinalizava a necessidade do estabelecimento de novos marcos infraconstitucionais.

Embora tenha incorporado, em suas sucessivas reformas, normas sobre direitos sociais, a ordem constitucional argentina não adotou detalhamento sobre o tema, como o fizeram as constituições brasileiras, a partir da Carta de 1934. Esse contraste tornou-se ainda mais forte com a promulgação da Constituição brasileira de 1988. O texto constitucional argentino vigente ao se iniciar a década de 1990 determinava tão somente o dever das províncias de assegurar a educação primária, o direito de ensinar e de aprender e a incumbência do Congresso de elaborar planos de

instrução geral e universitária. Assim, os avanços na oferta educacional patrocinados pelo setor público, no âmbito do processo de construção do Estado nacional instaurado no século XIX, pouco se refletiram na ordem constitucional do país. Mas as leis educacionais de 1884 e 1905 constituíram marcos significativos nesse processo democratizante, que, por sua vez, propagou-se ao ensino secundário e superior ao longo das décadas caracterizadas pelos esforços de industrialização substitutiva e seus consequentes conflitos distributivos. Até a aprovação da lei federal de 1993 não se editaram no país leis gerais sobre educação que abarcassem diretrizes, princípios e organização dos diferentes níveis de ensino, ideia que surgiu como uma das recomendações do Congresso Pedagógico Nacional, durante o governo Alfonsín. Como visto no capítulo 2, as leis sobre educação superior foram objeto de intensos debates e conflitos políticos. Ao se iniciar a década de 1990, vigia no país a legislação provisória sobre as universidades editada no governo Alfonsín, com o fim de “normalização das universidades nacionais após 18 anos de intervenções” sob a ditadura (MIGNONE, 1998, p. 57).

A ordem constitucional mexicana, por sua vez, confere mais espaço para matérias educacionais do que a argentina, embora o texto vigente no início da década de 1990 fosse bem sumário em termos de direitos nesse campo, quando comparado ao texto brasileiro de 1988. É da reforma de 1934 a redação original dos dois dispositivos sobre a competência do Poder Legislativo Federal em matéria educacional, apenas ligeiramente reformados em 1946 e 1966.⁹⁹ Sua redação favorecia tanto a centralização (“unificar e coordenar a educação em toda a República”), como uma eventual descentralização (“distribuir a função social educacional entre a Federação, os Estados e os Municípios”). No início da década de 1990, a maior parte das disposições constitucionais vigentes sobre educação havia sido definida na reforma de 1946, responsável pelo banimento da “educação socialista” da era Cárdenas, em favor dos princípios de “harmonia”, “solidariedade internacional” e “convivência humana”, ainda que sem abandonar o forte matiz nacionalista e laico, bem como a supervisão do Estado sobre o ensino particular. A educação primária foi estabelecida como obrigatória, mas a gratuidade se estendia a “toda educação” oferecida pelo Estado.

No Brasil, as reformas educacionais ocorridas entre 1990 e 2010 de início buscaram meios para o cumprimento dos direitos originalmente inscritos no texto

⁹⁹ Em 1966, o dispositivo foi reformado, mas para dispor sobre a competência legislativa a respeito de monumentos arqueológicos, artísticos e históricos.

constitucional e na legislação, com foco no ensino obrigatório. Posteriormente, buscou-se também ampliar os direitos mediante a extensão da escolaridade obrigatória. Na Argentina, as reformas educacionais afetaram a ordem constitucional apenas com sua revisão em 1994. A ampliação dos direitos educacionais se fez mais mediante mudanças no corpo infraconstitucional e foi praticamente concomitante à aceleração do processo de descentralização. Já no México, o esforço descentralizador precedeu mais claramente a ampliação dos direitos educacionais, que apenas em momento posterior atingiu a ordem constitucional.

Mais ou menos desenvolvidos na legislação, os direitos educacionais dos três países apresentavam contrastes evidentes com a realidade. Justamente no Brasil, em que os direitos educacionais surgiam como mais avançados, com desdobramentos no texto constitucional, os indicadores eram os piores entre os três países como indicam os quadros a seguir. A Argentina, módica na garantia jurídica de direitos, possuía os melhores índices de alfabetização e de acesso à educação secundária e superior, dando sequência aos avanços alcançados na educação popular desde as últimas décadas do século XIX, conforme apresentado no capítulo 2. Os dados do México revelavam os efeitos do esforço de democratização das primeiras etapas educacionais, com índices melhores do que os argentinos na educação pré-escolar e primária.

Os três países enfrentavam – como ainda enfrentam – desafios no que se refere às desigualdades regionais. No Brasil, de acordo com dados do IBGE (s.d.), as taxas de analfabetismo (15 anos de idade ou mais), em 1990, atingiam 35,1% na região Nordeste e 10,6% na região Sudeste. Na população de 16 a 19 anos, o número médio de séries escolares concluídas era de 3,9 no Nordeste e de 6,1 no Sudeste (média nacional de 5,27). A taxa de escolarização da população entre 10 e 14 anos alcançava 87,7% no Sudeste e apenas 78,8% no Nordeste (média nacional de 84,2%).

**QUADRO 4. BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO:
ANALFABETISMO – 15 ANOS OU MAIS – 1990**

	%	Contingente (mil)
Argentina	4,2	966
Brasil	18,3	17.729
México	12,3	6.320

Fonte: UNESCO (1999).

**QUADRO 5. BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO:
INDICADORES DE ESCOLARIZAÇÃO (em %)**

	Pré-primária	Primária		Secundária		Superior (18 a 22)
		Bruta	Líquida	Bruta	Líquida	
Argentina (1991)	50 (3 a 5)	106	96 (6 a 12)	71	54 (13 a 18)	38
Brasil (1990)	48 (4 a 6)	106	86 (7 a 14)	38	15 (15 a 17)	11
México (1990)	64 (4 a 5)	114	100 (6 a 11)	53	45 (12 a 17)	15

Fontes: UNESCO (1999).
FERNÁNDEZ *et alii* (1997).

**QUADRO 6. BRASIL, ARGENTINA E MÉXICO:
ÍNDICES DE ESCOLARIDADE – POPULAÇÃO COM 25 ANOS OU MAIS
(em %)**

	Sem escolaridade	Primário completo	Secundário completo (1º ciclo)	Pós-secundário/ Superior
Argentina (1991)	5,7	34,6	25,3	12,0
Brasil (1989)	18,7	6,9	11,9	5,0
México (1990)	18,8	19,9	12,7	9,2

Fonte: UNESCO (1999).

Apesar de a Argentina apresentar, desde o início do século XX, um dos melhores conjuntos de indicadores de escolarização da América Latina, o processo de massificação do ensino ocorrido na segunda metade do século promoveu uma fragilização da tradicional homogeneidade do seu sistema educacional. Ademais, reforçou as desigualdades nas oportunidades de acesso escolar e de permanência na escola, bem como na qualidade do ensino, em termos regionais – indicadores piores nas províncias do noroeste e no norte do país – e de acordo com a situação socioeconômica da população (FILMUS, 1996, p. 58-59). Em 1991 (FERNÁNDEZ *et alii*, 1997), a taxa de escolaridade da população de 6 a 12 anos apresentava pequenas diferenças entre as províncias: atingia 97% na cidade de Buenos Aires e 94% em Corrientes e Formosa. Contudo, as desigualdades do passado ainda pesavam: o índice de jovens entre 15 e 19 anos que havia concluído o nível primário era de 97% na capital do país, mas alcançava apenas 75% em Corrientes, 78% em Chubut e 79% em Formosa. No nível médio, 72% da população portenha entre 13 e 18 anos ia à escola, contra 57% em Córdoba, 46% em

Formosa e 41% em Corrientes. A taxa de escolaridade no nível superior universitário da população entre 19 e 24 anos perfazia 31% na cidade de Buenos Aires, contra 20% em Córdoba, 13% em Mendoza e apenas 3% em Formosa e Jujuy.

No México, em 1990 (BRACHO, 1999),¹⁰⁰ o índice de analfabetismo era de 3,5% no Distrito Federal e 5% na região Norte Pacífico, mas atingia 30,2% no Sul (40,7% em sua zona rural) e 18,2% no Centro Periférico. O índice de crianças de 6 a 12 na escola primária e de jovens de 13 a 15 no secundário alcançava, respectivamente, 96,5% e 82,6% no Distrito Federal, 93,55% e 68,3% no Norte, mas apenas 87,3% e 50,1% no Centro Periférico e 80,4% e 42,9% no Sul. A população de 20 a 24 anos matriculada nas universidades era de 25,7% no Distrito Federal, 15,2% no Norte, 10,9% no Centro Periférico e somente 7,9% no Sul.

Ao se iniciar a década de 1990, nenhum dos três países possuía um sistema de avaliação consistente da educação básica. No Brasil, o Sistema de Avaliação da Educação Básica (SAEB) dava seus primeiros passos e seus resultados iniciais mal saíam dos limites da tecnocracia do Ministério da Educação (MEC) e do interesse de alguns estudos acadêmicos. Os índices de repetência e de evasão, elevados nos três países, eram praticamente os únicos dados oficiais de ampla abrangência que revelavam problemas com a qualidade do ensino. O baixo nível da educação constituía mais uma percepção social amplamente difundida com base na experiência.

Nas décadas anteriores, o acesso à educação pública, particularmente no nível elementar, havia sofrido forte expansão: tratava-se da chegada à escola de crianças e adolescentes de famílias cujos adultos muito frequentemente não tinham estudado ou o fizeram por pouco tempo. Os recursos públicos para atender essa demanda naturalmente competiam com outras necessidades sociais (saúde, saneamento, moradia etc.) e com as inversões que os sucessivos governos empreenderam nos esforços para industrializar e modernizar seus países (infraestrutura de transportes e comunicações, subsídios de diversas naturezas e mesmo aplicações diretas em atividades produtivas). Diante dessa situação e das políticas públicas adotadas, a escola básica pública começou a sofrer um processo de decadência. As famílias dos segmentos médios recorreram cada

¹⁰⁰ A autora considerou mais adequada, para fins comparativos, uma reorganização das regiões do país, que também não se distingue muito daquelas usadas correntemente. Para a finalidade de seus dados neste trabalho, a de apresentar um painel das desigualdades de acesso escolar na entrada dos anos 1990, eventuais questionamentos sobre a opção da autora são irrelevantes. A região Norte-Pacífico inclui os estados da Baixa Califórnia Norte, Baixa Califórnia Sul e Sonora. A região Norte inclui os estados de Coahuila, Chihuahua, Neuvo León e Tamaulipas; a região Centro Periférico inclui os estados de Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, San Luís Potosí, Veracruz e Zacatecas; a região Sul inclui Chiapas, Guerrero e Oaxaca. As demais três regiões são: Centro Ocidental, Centro e Sudeste.

vez mais ao setor privado, deixando a escola pública para a população mais pobre. Nesse contexto, a carreira do magistério degradou-se e deixou de ser atraente para os indivíduos que tinham ou buscavam qualificação de nível superior. Um dos indicadores mais relevantes dessa situação reside na depreciação dos salários pagos no magistério. Na Argentina, o salário inicial dos professores da educação básica no âmbito federal representava, em 1990, apenas 40% do que valiam em 1976; a proporção caía para 19% se comparado com o nível mais alto do século, de 1935 (BRASLAVSKY & BIRGIN, 1994, p. 23).¹⁰¹ Conforme assinalaram Rivas *et alii* (2010, p.41), o período entre 1975 e o início da década de 1990 representou o auge do descompasso entre a expansão da cobertura escolar e o financiamento público: “nesse longo ciclo, o salário docente foi a variável de ajuste para promover a inclusão educacional”, o que provocou uma “importante depreciação” na relação entre o nível salarial docente e o custo de vida”. No México, segundo Arnaut (2004, p. 34), a década de 1980 trouxe uma “dramática queda dos salários reais do magistério e a esclerose da pirâmide profissional dentro do antigo sistema de remuneração, mas a partir de 1989, no entanto, os salários reais dos professores melhoraram progressivamente, ressalvados os efeitos da crise de 1994. Barreto (1991) mostrou que os professores do primeiro ano do 1º grau recebiam salários inferiores aos de profissionais com mais baixa formação inicial. Monlevade (2000, p. 47-8) apresentou dados apurados pelo sindicato dos professores da rede pública paulista que apontavam a perda progressiva dos salários docentes desde a década de 1960, com forte intensificação da queda nos anos oitenta; apenas no período entre 1987 e 1990, as perdas teriam atingido cerca de 50%. Wolff *et alii* (1993, p. 91-92) fizeram uma breve revisão bibliográfica de estudos mostrando os baixos salários docentes em relação a profissionais de formação equivalente em vários países da América Latina.¹⁰²

A depreciação salarial do magistério público da educação básica e o desprestígio social da profissão associaram-se a outros fenômenos que reforçaram o comprometimento da qualidade do ensino, como a redução da qualificação dos candidatos ao ingresso na carreira, a dupla ou tripla jornada de trabalho, as paralisações e greves, o absenteísmo e a deserção profissional. Estudo com um número limitado de

¹⁰¹ Um dos pontos mais marcantes da luta dos professores argentinos deu-se em maio de 1988, quando milhares de docentes acorreram à capital, no protesto conhecido como *Marcha Blanca*. Uma das reivindicações principais dos manifestantes consistia na criação de piso nacional de salário para a categoria.

¹⁰² Nos três países, essa situação foi acompanhada de intensa mobilização sindical em busca de melhores condições de trabalho, o que certamente contribuiu para que a depreciação salarial não fosse ainda mais intensa. Sobre os esses percursos sindicais, cf. Gindin (2011).

professores nos três países, feito no início do período de reformas em foco, ilustrou a situação de insatisfação dos docentes com seus baixos salários, a falta de oportunidades de capacitação, a instabilidade de seus cargos e o reduzido rendimento na aprendizagem dos alunos. Os autores sintetizaram assim o círculo vicioso da profissão, que certamente ilustrava uma situação bem mais ampla do que a realidade dos profissionais que foram entrevistados:

O salário é baixo, especialmente na área rural, é ambíguo em relação ao trabalho fora de sala e estimula a duplo emprego, o que limita a qualidade da aprendizagem e baixa o prestígio social da profissão. Isso gera um círculo vicioso, dado que o baixo salário impede o recrutamento de jovens com boa capacidade que poderiam obter uma formação apropriada como professoras – já que assinalamos a falta de candidatos homens –, o que faz com que sejam poucas as habilitadas que conseguem desenvolver práticas docentes adequadas para que a população heterogênea das áreas urbano-marginais e rurais obtenha os ensinamentos que a sociedade exige. Isso impede o aumento do prestígio social da profissão e, por fim, não proporciona um incentivo social para assegurar um salário satisfatório (SCHIEFELBEIN *et alii*, 1994, p. 15)

A educação superior vivia, igualmente, uma situação de indefinição e de muitos questionamentos. A ampliação do acesso ao ensino médio nas décadas precedentes havia criado uma crescente demanda pelos estudos superiores. A capacidade do Estado para financiar a expansão do sistema público mostrava-se comprometida pelas medidas orçamentárias restritivas adotadas diante da crise fiscal. O estímulo ao setor privado revelou-se o caminho mais fácil, mas trouxe outros desafios: a baixa qualidade do ensino, que não contava com mecanismos consistentes de avaliação; a capacidade limitada de pagamento dos encargos educacionais pelos estudantes; e o crescimento desordenado, que privilegiava cursos mais baratos e com limitada necessidade no mercado de trabalho. Afetava igualmente a educação superior desses países as demandas de financiamento e qualificação para a pesquisa científica, em grande parte desenvolvida no âmbito de suas universidades públicas.

Em síntese, a situação educacional nos três países, naturalmente, gerou na população e nas autoridades públicas a percepção de que havia uma forte crise no setor, que atingia particularmente a educação básica pública. O problema não surgiu na década de 1980, apenas se intensificou no período e cada vez mais chamava a atenção da opinião pública, atingindo os formuladores de políticas públicas. Estava bastante evidenciada, assim, a presença do primeiro fluxo potencializador da mudança da agenda pública a que se refere Kingdon (2003). Algumas soluções ou supostas soluções vinham circulando em diversos meios acadêmicos, na burocracia do Estado e mesmo no âmbito

político, inclusive no parlamentar. Por sua vez, o fluxo político seria potencializado por um conjunto de fatores, nos quais se destacam o impacto favorável representado pelo Plano Real, no Brasil, pela Lei de Conversibilidade, na Argentina e pelos sucessos iniciais das políticas modernizadoras do governo Salinas, no México. Adiante, um segundo ciclo político surgiria com a eleição de Lula, a crise argentina de 2001 e a recuperação do país sob Néstor Kirchner, e o fim da longa hegemonia política do PRI.

Para encerrar este capítulo, convém apresentar, nos termos das tabelas exibidas a seguir, alguns dados sobre a distribuição de matrículas dos principais níveis escolares nos três países, de forma a ampliar a visão sobre a situação educacional nas três nações no início dos anos 1990.

QUADRO 7. BRASIL – MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA – 1991

	Total (mil)	Federal (%)	Estadual (%)	Municipal (%)	Público (%)	Privado (%)
Fundamental	28.948	0,3	57,5	29,8	87,6	12,4
Médio	3.725	2,8	65,1	4,7	72,5	27,5
Superior*	1.565	20,5	12,9	5,3	38,7	61,3

Fonte: IBGE (s.d.) e INEP/MEC (s.d.).

* Graduação

QUADRO 8. ARGENTINA – MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA ADMINISTRATIVA

	Total (mil)	Nacional (%)	Provincial (%)	Municipal (%)	Público (%)	Privado (%)
Obrigatório (1991)	4.795	2,1	75,9	3,7	81,7	18,3
Médio (1988)	1.384	43,2	27,7	0,1	71,4	28,6

Fonte: OEI (s.d.).

QUADRO 9. ARGENTINA – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR – 1991

Total (mil)	Universitário Nacional (%)	Não universitário público (%)	Público (%)	Universitário Privado (%)	Não universitário privado (%)	Privado (%)
1.116	61,3	21,1	81,4	10,6	8,0	18,6

Fonte: LAMARRA (s.d., p. 72).

**QUADRO 10. MÉXICO – MATRÍCULAS POR DEPENDÊNCIA
ADMINISTRATIVA – 1991/1992**

	Total (mil)	Federal (%)	Estadual (%)	Público (%)	Privado (%)
Primário	14.397	71,1	22,5	93,6	6,4
Secundário	4.161	69,0	22,9	91,9	8,1

Fonte: SEP (s.d.).

**QUADRO 11. MÉXICO – MATRÍCULAS NA EDUCAÇÃO SUPERIOR –
1991/1992**

	Total (mil)	Federal (%)	Autônomo* (%)	Estadual (%)	Público (%)	Privado (%)
Bacharelado	1.725	33,6	20,9	23,3	77,8	22,2
Licenciatura	1.164	16,8	51,2	13,5	81,5	18,5

Fonte: SEP (s.d.).

* Matrículas das universidades autônomas, que são financiadas, principalmente, pelo governo federal.

Alguns aspectos desses dados merecem ser destacados. No caso brasileiro, os dados mostram o caráter descentralizado da oferta do ensino fundamental e médio e a predominância do setor público. No ensino médio, os estados detinham a maior parte das matrículas, mas o setor privado não ficava longe de um terço da oferta. Chama atenção o fato de que os municípios, que historicamente compartilham o dever de oferta do ensino fundamental público com os estados, tivessem quase a metade das matrículas destes. A tabela não mostra, entretanto, as grandes diferenças entre os estados nessa oferta, traço que viria a ter o impacto das reformas. Na graduação, por sua vez, evidenciava-se a força do setor privado, mas igualmente a importância do papel federal e de alguns estados, que concentravam as instituições de ensino mais bem reputadas.

Na Argentina, a oferta educacional dos municípios é tradicionalmente muito pouco relevante. No ensino obrigatório e no ensino médio, a parcela do setor privado era parecida com a brasileira, apenas com uma participação um pouco maior na primeira etapa. No ensino médio, chama a atenção a elevada oferta do ensino médio pelo governo federal, característica que viria a constituir o primeiro alvo das reformas dos anos 1990. Já no nível superior, destacava-se a predominância da oferta educacional pelo setor público, principalmente pelas universidades nacionais. Evidenciava-se, dessa forma, sua relevância política e financeira para o governo nacional e o potencial conflituoso de reformas no setor.

No México, destacavam-se a ausência dos municípios na oferta escolar, mesmo do ensino primário, bem como a tradicional predominância das matrículas na esfera federal do primário e do secundário – também o primeiro foco das reformas do período – e o caráter bem mais módico da participação do setor privado. No nível superior, a oferta do setor público federal se sobressaía, inclusive por seu caráter de principal financiador das universidades autônomas. Já a participação do setor privado se aproximava da proporção argentina, bem abaixo da existente no Brasil.

6. EXECUTIVO E LEGISLATIVO NAS REFORMAS EDUCACIONAIS: BRASIL

6.1. Os passos iniciais: governos Collor (1990-1992) e Itamar (1992-1994)

A década de 1990 teve início com a aventura neoliberal-populista do governo Collor (1990-1993), que, em seu ímpeto de promover a “modernização” do país, ameaçou o funcionamento ou mesmo comprometeu diversos setores da administração federal e fracassou em mais um plano anti-inflacionário de impacto, que, mesmo em um período mais imediato ao seu anúncio, produziu mais perplexidade do que expectativa na população. Embora Collor não contasse com uma maioria parlamentar, o Congresso Nacional se mostrou aquiescente na aprovação das primeiras medidas econômicas, dado o descontrole inflacionário e os custos políticos da oposição às primeiras medidas de um governo que acabara de ter início. Contudo, a frágil base parlamentar revelou-se um forte obstáculo às iniciativas do novo governo de empreender reformas fiscais. Conforme expôs Abrúcio (2002), as tentativas de obter apoio político dos governadores eleitos em 1990 para a promoção dessas reformas mostraram-se infrutíferas, dados os contraditórios interesses envolvidos e o forte poder de barganha dos interlocutores que o presidente encontrou.

Na educação, também foram adotadas medidas contraditórias. A iniciativa de nacionalizar a experiência fluminense, por meio dos Centros Integrados de Atenção à Criança e ao Adolescente (CIAC), revelava a percepção da necessidade de uma ruptura do papel do governo central no terreno da educação básica, mas, além de ambiciosa, cara e de eficiência duvidosa, surgiu de forma improvisada, sem debates, e parecia mais interessar às grandes empreiteiras do que empolgar os educadores.¹⁰³ Na educação superior, a extensa PEC enviada em outubro de 1991 pelo Poder Executivo ao Congresso, conhecida como “Emenda”, adiante desmembrada em cinco propostas distintas, dispunha sobre a autonomia das universidades, para conferir às federais uma “natureza jurídica própria”, bem como “parcelas fixas” dos recursos educacionais da União, com as quais deveriam pagar seu pessoal ativo, inativos e pensionistas, observado o teto de 80% dos respectivos orçamentos.¹⁰⁴ Além da perspectiva de impor

¹⁰³ Significativamente, importante documento legal sancionado por Collor, em julho de 1990, o Estatuto da Criança e do Adolescente, com normas que reforçavam o direito à educação da população infanto-juvenil, foi elaborado coletivamente no Legislativo, a partir de uma iniciativa do senador Ronan Tito (PMDB), com substitutivo da Câmara dos Deputados, assinado pela deputada Rita Camata (PMDB).

¹⁰⁴ Entre agosto de 1991 e maio de 1992, funcionou no Congresso uma comissão parlamentar mista de inquérito sobre “a crise na universidade brasileira”. Após diversas audiências públicas, foi elaborado

um novo modelo gerencial às universidades federais, a PEC revelava a intenção de limitar o compromisso do governo federal com o financiamento da educação superior pública. A PEC das universidades passou a tramitar com os temas da seguridade social e do servidor público, assuntos igualmente controvertidos, que suscitavam forte oposição. Diante disso e das dificuldades do Executivo de obter apoio no Congresso, a PEC ficou parada na Câmara até sua retirada pelo Executivo alguns meses depois.

Essa postura de desconfiança ou descaso em relação à educação superior já havia sido ensaiada com a abrupta extinção por medida provisória (MP), no início do governo, da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) – assim como do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) –, ação logo revertida na respectiva conversão em lei, diante da forte reação dos meios acadêmicos, repercutida no Legislativo. Conforme o relator da MP, deputado Genebaldo Correia (PMDB), a medida “gerou grandes preocupações na área universitária”. Em seu aparecer afirmou:

A justificativa de contenção de despesa parece não se aplicar à extinção da Capes, pois, segundo informações recebidas, o órgão consome apenas 0,31% de seu orçamento com atividades meio. Além do mais, os programas de mestrado e doutorado ficariam com sua gerência indefinida. Por esta razão resolvemos acolher as emendas que visavam suprimir o dispositivo que decretava a extinção da Capes. (DCN, 06/04/1990, p. 1.938).

De fato, o primeiro ministro da educação de Collor, Carlos Chiarelli, dificilmente teria o perfil de empreendedor necessário para promover reformas. Era um *outsider* na educação, escolhido na última hora e com restrições dentro de seu próprio partido (Partido da Frente Liberal, PFL). O segundo ministro, José Goldemberg, apesar da reputação acadêmica, viu-se envolvido nas ambiguidades do próprio governo e se afastou do cargo com o acirramento da crise política que conduziu ao processo de *impeachment* e de renúncia. O terceiro ministro, o deputado Eraldo Tinoco, apesar de familiar à área, foi indicado em um momento de enorme fragilidade política do governo.

O governo Itamar Franco (1993-1995) envolveu-se mais na reorganização do caos administrativo criado pelo governo anterior do que na criação de novas propostas legislativas para a área educacional, dado o tempo relativamente curto de que dispunha e a própria desconfiança presidencial a respeito da natureza das reformas apoiadas por organismos internacionais e ensaiadas pela gestão anterior. Seu ministro, Murílio Hingel, apoiou a aprovação do projeto de Lei de Diretrizes e Bases da Educação

relatório pelo senador João Calmon, não votado, com diversas recomendações, algumas polêmicas, mas sem posicionamento explícito em relação à PEC do Poder Executivo.

(LDB), iniciativa parlamentar (deputado Otávio Elísio), apresentada no final de 1988, que se encontrava praticamente estacionada na Câmara dos Deputados. O projeto já havia gerado amplas discussões, com diversas mudanças no texto original. As tradicionais divergências entre o público e o privado continuaram a ser um tom dominante em todo o processo de sua tramitação. Também geraram conflitos as resistências empresariais às propostas de aumento da carga tributária em favor da educação, bem como as divergências entre, de um lado, as reivindicações e demandas de natureza sindical e pedagógico-acadêmicas e, do outro, a visão gerencial mais realista – ou talvez apenas conservadora – de parlamentares ligados a governadores e prefeitos. Principalmente durante a tramitação na Câmara, diversos debates sobre o projeto foram realizados e, por conseguinte, muitas sugestões foram trazidas por instituições da sociedade e incorporadas ao texto no âmbito das comissões. O tom democrático e as promissoras inovações do projeto tiveram a contrapartida de um texto detalhista e fragmentado, que continha diversas inconstitucionalidades, principalmente por vício de iniciativa (CASTRO, 1998).¹⁰⁵

Apesar dos diversos acordos “costurados” nas comissões, o caráter conflituoso do projeto de LDB continuou a se manifestar ao longo do período de votação final no plenário da Câmara, que se estendeu, por várias sessões, entre o final de novembro de 1992 e maio de 1993. Entretanto, parlamentares de partidos e pensamentos políticos bastante distintos se congratularam pela aprovação do texto final. Segundo a deputada Irma Passoni (PT), a “lei” aprovada “não é a melhor, não é a pior. É aquela que foi possível dentro da negociação e da realidade brasileira (...). A Nação se enriqueceu.” (DCN-CD, 14/05/1993, p. 9.804). Para Tilden Santiago (PT), a aprovação do projeto foi “uma vitória”: “quero dizer ainda que esse esforço dos colegas no Plenário e na Comissão na busca do entendimento foi acompanhado pelos professores e por todas as pessoas ligadas à área da educação, no Brasil inteiro” (p. 9.804). Na opinião de Ângela Amin (PDS), relatora pela Comissão de Educação na última etapa de tramitação do projeto, “sem dúvida alguma, não tenho qualquer receio em dizer à comunidade escolar e aos membros desta Casa que, apesar da demora, quem ganhou foi a educação. Não foi o partido a ou o partido b, nem o Parlamentar a ou o Parlamentar b.” (p. 9.805). Conforme a avaliação do deputado Eraldo Tinoco (PFL), “repetimos na

¹⁰⁵ Entre as inovações do projeto da Câmara, podem ser destacados o conceito de educação básica, a disposição de reforçar o princípio da gestão democrática do ensino público, a ênfase na avaliação da qualidade do ensino e a previsão de mecanismos de controle sobre a aplicação dos recursos públicos no setor.

LDB o que já conquistamos na Constituinte: um grande entendimento para uma educação melhor (...). Pode não ser uma lei perfeita, mas seguramente demonstra a própria amplitude da sociedade brasileira. É uma lei para o País e não para facções.” (p. 9806-7). Para a deputada Sandra Cavalcanti (PFL), “temos esperança de que as dificuldades enormes que enfrentamos para votá-la, o trabalho desenvolvido para se chegar a um consenso e todo o nosso esforço sirvam de exemplo para o Senado” (p. 9.808).¹⁰⁶ De início, a postura do Senado foi de acolhimento da maior parte dos termos da iniciativa da Câmara, mas, como se verá adiante, o advento do governo FHC alteraria essa situação.

Não obstante as limitações a que se viu preso, o governo Itamar adotou algumas iniciativas promissoras, como o início da descentralização do programa de alimentação escolar mantido pela União, resultante de projeto de lei de iniciativa parlamentar – deputado Nelson Proença (PMDB) (Lei 8.913/1994). Na gestão de Hingel foi concebido, ainda, o Plano Decenal de Educação para Todos, que procurava oferecer diretrizes para o cumprimento, pelo Brasil, do compromisso assumido na Conferência de Educação para Todos, realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1990. A maior inovação do plano brasileiro foi a amplitude de participantes e de signatários, que lhe conferiu forte legitimidade, não obstante seu virtual abandono nos anos posteriores à sua concepção.¹⁰⁷

O distanciamento em relação à postura do governo Collor – e, até certo ponto, àquela que viria a ser seguida pelo governo FHC –, no que concerne à educação superior, ficou evidenciado no amplo consenso obtido junto aos dirigentes das instituições de educação superior do sistema federal de ensino, na concepção do Programa de Avaliação Institucional das Universidades Brasileiras (PAIUB), que buscava introduzir a cultura de avaliação institucional, centrada na graduação, no âmbito das universidades do país. Esse clima de negociação também favoreceu a transformação em lei do projeto do Poder Executivo, na forma de texto substitutivo da Câmara dos Deputados, que disciplinou as relações entre as instituições federais de

¹⁰⁶ Pronunciou-se contra a aprovação do projeto o deputado Ernesto Gadelha (PSTU), que reconheceu o esforço de parlamentares de esquerda para melhorar o texto, mas para quem “o projeto não atende, de fato, ao programa do nosso partido no que se refere à defesa do ensino público gratuito. Representa, na verdade, um pouco do que é possível, um acordo feito numa Casa em que a maioria dos Deputados representa setores empresariais e, portanto, acabaram refletindo mais os interesses do ensino privado do que os da escola pública” (DCN-CD, 14/05/1993, p. 9.806).

¹⁰⁷ Conforme Cunha (1993, p. 27), “cuidou-se (...) de conceber um plano leve, estabelecendo um conjunto de diretrizes, objetivos e metas globais indispensáveis e inadiáveis ao país como um todo, que pudesse ser proposto à discussão nacional, para servir de referência à ação dos estados, dos municípios e das instituições e entidades, públicas e privadas, que têm responsabilidade na educação fundamental”.

ensino superior e de pesquisa científica e tecnológica e as fundações de apoio (Lei 8.958/1994).

De fato, o governo Itamar enviou poucas matérias sobre educação ao Congresso. Uma delas, de criação do Programa Nacional de Atenção Integral à Criança e ao Adolescente (PRONAICA) – o qual, a contragosto, teve de absorver a herança dos rebatizados CIAC – revelou bem o amplo apoio parlamentar do governo e um caso inusitado em temas dessa natureza na ordem constitucional pós 1988: cinco dias após a entrada na Câmara, o projeto era aprovado nas duas casas, sem modificações, nem tentativas de alterações por emendas (Lei 8.642/1993). Já o projeto do Poder Executivo que instituiu o Sistema Nacional de Educação Tecnológica (Lei 8.948/1994) tramitou por mais tempo, mas ainda assim com rapidez (menos de cinco meses), considerando-se a natureza da matéria e as dificuldades de um ano eleitoral (1994). Contudo, a proposta governamental de incluir os serviços nacionais de aprendizagem nesse sistema nacional não foi acolhida pelo Legislativo. O deputado Gerson Peres (PPR) defendeu vigorosamente o interesse dos órgãos ligados ao meio empresarial, com um discurso enviesado e de forte tom ideológico: “Mais de 680 unidades operacionais pelo Brasil seriam pura e simplesmente, no apagar das luzes de uma legislatura, próximo às eleições, encampadas pelo Estado, contrariando a Constituição” (DCD, 21/07/1994, p. 11.075).¹⁰⁸ Para votar a matéria e impedir seu envio à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação (CCJR), o governo recuou e uma emenda de plenário suprimiu a referência ao serviço nacional de aprendizagem, contra o voto do PT, e estabeleceu a adesão opcional dos estabelecimentos privados (DCD, 21/07/1994, p. 11.077, e 20/10/1994, p. 12.989).

6.2. Entre as reformas e o equilíbrio fiscal: os anos FHC (1995-2002)

Em contraposição à condução burocrática da educação na década de 1980, ao voluntarismo e à improvisação do governo Collor e às dificuldades administrativas e limitações do tempo de mandato enfrentadas por Itamar Franco, o governo FHC apresentava condições muito favoráveis para promover reformas. A impressão de que o plano de estabilização da economia, lançado no último ano do governo Itamar, teria

¹⁰⁸ Polemizando com o parlamentar do PPR, o deputado Roberto Freire (PPS) ironizou: “Isto (...) é um absurdo retirar. Se neste País se quer um sistema nacional integrado de educação tecnológica, não se pode ter esses entraves. Intervenção estatal é a contribuição compulsória, mas disso eles gostam: quando é para dar subsídio, quando é para fazer reserva de mercado, essa iniciativa privada brasileira não fala em livre mercado” (DCD, 21/07/1994, p. 11.076).

efeito duradouro, tendia a crescer, favorecendo a popularidade do novo governo. No início do mandato, o programa de privatizações do governo FHC, que iria angariar forte oposição política, ainda dava os primeiros passos. Seu ministro da educação, Paulo Renato Souza, um dos poucos a permanecer no cargo durante os dois mandatos, tinha experiência acadêmica, tecnocrática e de administrador público (economista, foi professor e reitor da Universidade Estadual de Campinas, exerceu o cargo de secretário de educação do Estado de São Paulo, entre 1984 e 1986, e trabalhou em organismos internacionais).

Havia, de fato, expectativas de mudanças na área educacional. A estabilização econômica parecia dar o sinal para a implantação e o sucesso de reformas em vários outros setores, como o social e o de infraestrutura, marcados por deficiências e crises. A adoção de reformas educacionais em outros países da América Latina nos anos precedentes, como na Argentina, no México e no Chile, também sinalizava o caminho favorável à implantação de iniciativas impactantes pelo novo governo. Contudo, havia razões para ceticismo. A aliança que se havia formado para eleger o novo presidente e a coalizão (PSDB, PFL, PTB) que se articulava no Congresso Nacional para sustentar o novo governo revelavam forte presença de setores conservadores e tradicionalmente vinculados ao clientelismo e a políticas de *pork*. O alinhamento das primeiras medidas governamentais à ortodoxia econômica e aos princípios do Consenso de Washington também gerava uma expectativa negativa, junto a setores de esquerda e no âmbito do serviço público, de que medidas restritivas e de contenção orçamentária atingiriam as políticas sociais do novo governo, inclusive as educacionais. A pouca abertura ao debate com os respectivos segmentos sindicais, predominantemente ligados à oposição, reforçava essa impressão.

Apesar disso, a convergência de fluxos, conforme o modelo de Kingdon, abria a janela para a mudança na política educacional, assim como para reformas no Estado e em outros setores. Já no primeiro ano de governo começava a se delinear o apoio que o governo FHC teria ao longo do primeiro mandato e de boa parte do segundo para a obtenção dos 3/5 dos votos em cada casa do Congresso para a aprovação de reformas constitucionais em diversas áreas, notadamente na ordem econômica, ainda que com base na liberação de recursos de emendas parlamentares e na distribuição de cargos no governo (CHAGAS, 2002).

Na área educacional, uma das ações do novo governo¹⁰⁹ consistiu em apoiar a aprovação do projeto de LDB, que há oito anos tramitava no Legislativo. Contudo, o novo titular do MEC não avaliou bem o primeiro substitutivo do Senado, aprovado na Comissão de Educação, com a relatoria do senador Cid Saboya de Carvalho (PMDB), considerando-o bastante fiel à versão da Câmara. Dessa forma, aliou-se ao senador Darcy Ribeiro (PDT), também autor de um projeto sobre a matéria, para elaborar nova proposição. Esse processo, iniciado com manipulações regimentais,¹¹⁰ deu origem a sucessivas mudanças e à incorporação, no novo texto, de contribuições parlamentares e de setores extraparlamentares, apesar da hostilidade de senadores da oposição e de muitas instituições, em especial de natureza sindical e acadêmica.

A oposição votou contra o substitutivo final, mas acordou a redação de várias disposições. A ampla maioria governista assegurou a predominância das preferências do MEC. Nas vésperas da votação no plenário do Senado, os líderes da base governista firmaram acordo para que cada partido tivesse o apoio dos demais na aprovação de um número determinado de destaques. Isso provocou, por exemplo, a derrota da preferência do MEC a respeito da titulação docente mínima necessária para o credenciamento de universidades, mediante a incorporação de emenda do senador Antônio Carlos Magalhães (PFL), favorável à redução das exigências.

De volta à Câmara, novos acordos foram costurados pelo relator, deputado José Jorge (PFL), e vários dispositivos aprovados originalmente na casa foram

¹⁰⁹ Convém lembrar que várias ações do governo prescindiram da aprovação do Congresso, ressalvada a correspondente dotação orçamentária. São os casos da elaboração dos parâmetros curriculares nacionais, da criação do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) e dos programas de apoio aos estudantes do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Os principais programas do FNDE, herdados de governos anteriores, foram redesenhados e ampliados, assim como viria a acontecer no governo Lula, que, no entanto, buscou dar-lhes a (suposta) garantia da forma da lei. A reorientação conferida à rede federal de educação profissional, cujas escolas foram induzidas a ampliar a oferta de cursos de qualificação, em detrimento da associação entre o ensino médio e a educação profissional, não colidia com a LDB, mas foi implantada por medidas infralegais, embora a criação de novas escolas tenha sido contida pela Lei nº 9.649, de 1998 (art. 47), a partir da inserção de norma correspondente na medida provisória que dispunha sobre a organização da presidência da República e dos ministérios, que vinha sendo reeditada desde o início do governo. Pela lei, a criação de novas unidades de ensino pela União somente poderia ocorrer em parceria com os entes subnacionais, o setor produtivo ou organizações não governamentais, que seriam encarregados de manter e gerir as novas unidades. O PT votou contra a MP e tentou rejeitar a norma mediante emenda supressiva. Em meio ao volumoso e diversificado conteúdo da MP, a discussão sobre o tema ficou diluída (DCN, 13/05/1998, p. 4.245-6).

¹¹⁰ Inicialmente, tentou-se inusitada apresentação de um substitutivo de LDB a um projeto sobre bolsa de estudo e de pesquisa, de autoria do deputado Florestan Fernandes (PT), com o objetivo de, no retorno da matéria à Câmara, deixá-la sem a possibilidade de recuperar seu texto. Denunciada a manobra, seus proponentes recuaram, mas mantiveram a disposição de apresentar novo substitutivo ao projeto de LDB na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJ), não apenas para a correção de inconstitucionalidades, mas também para promover mudanças de mérito estritamente educacional. Dados os novos questionamentos regimentais da oposição, aprovou-se, por fim, o reexame da matéria pela Comissão de Educação, que manteve reuniões conjuntas com a CCJ para tratar do projeto.

retomados.¹¹¹ Segundo o relator, o “trabalho a ser feito era aproveitar o que o parecer do senador Darcy Ribeiro tinha de melhor e o que tinha de melhor do parecer da Câmara dos Deputados. E isso foi feito” (DCD, 18/12/1996, p. 33.610). Mesmo tendo participado de acordos pontuais sobre o texto final, parlamentares de oposição continuaram a manifestar sua indignação pelas mudanças efetuadas no Senado e tentaram adiar a votação. Segundo o deputado Padre Roque, o “Senador Darcy Ribeiro, não sei por que cargas d’água e a partir de que pressupostos e princípios, desfigurou completamente o projeto vindo da Câmara” (p. 33.602). O adiamento da votação foi pedido pelo deputado com base na opinião de que “ninguém conseguiu ainda entender a mistura feita no relatório do deputado José Jorge. Pode até ser muito bom, mas não é claro” (p. 33.602). Para a deputada Esther Grossi (PT), “estamos votando um projeto que já nasce ultrapassado, especialmente por conta de suas equivocadas bases pedagógicas” (p. 33.605). Mais dramático, o deputado Lindberg Farias (PCdoB) declarou:

fomos esfaqueados, apunhalados pelas costas porque depois de toda essa discussão (...) rasgaram o consenso nesta Casa, desrespeitaram a sociedade civil (...). Quando o projeto foi para o Senado Federal, os Srs. deputados tiveram seu trabalho jogado ao lixo (...) (p. 33.609).

Em defesa do projeto, o deputado Severiano Alves (PDT) lembrou as sucessivas mudanças no texto do Senado, inclusive por contribuições levadas por deputados da Comissão de Educação da Câmara: o “Senador Darcy Ribeiro, sensível às reivindicações, possibilitou-nos apresentar sugestões, muitas das quais entregues a senadores e incorporadas ao substitutivo” (p.33.604).

Aprovada na Câmara por 350 votos a 73 (majoritariamente de parlamentares de partidos de esquerda) e 4 abstenções, a nova lei foi editada no final de 1996 (Lei 9.394). Como foi amplamente observado, as normas mais genéricas abriam uma flexibilidade buscada pelo Poder Executivo para a adoção de suas políticas no setor. Mas o que valeu para a gestão de FHC também se mostrou útil para o governo Lula, que pôde empreender suas reformas com alterações mínimas na LDB.

Até o final de 2010, 25 modificações foram efetuadas na lei, a maioria proposta por parlamentares (cf. tabela a seguir), com concentração na 53ª Legislatura, que praticamente coincide com o segundo mandato de Lula. A única mudança de

¹¹¹ Entre eles, encontrava-se a norma sobre a titulação mínima dos docentes nas universidades, com redação menos exigente do que a proposta pelo senador Darcy Ribeiro, mas menos flexível do que a aprovada no Senado por emenda do PFL. Sobre o tema, cf. Castro (1998).

iniciativa do Poder Executivo – a respeito da educação profissional (Lei 11.741/2008) – sem dúvida foi a mais ampla promovida na lei. Apesar disso e dos fatos de que a maioria das mudanças tenha tido caráter pontual e o apoio do Poder Executivo, a proporção majoritária de iniciativas de deputados e senadores não deixa de revelar o interesse e a influência parlamentar em matéria típica de sua alçada: a elaboração de leis que não tratam da criação de programas de governo, mas de normas gerais da educação.

QUADRO 12. LEIS DE ALTERAÇÃO DA LDB (ATÉ 2010)

Iniciativa	Número
Câmara dos Deputados	16
Senado Federal	8
Presidência da República	1
Total	25

Fonte: levantamento do autor.

Em 1995, o governo FHC precisou legislar sobre a estrutura e composição do Conselho Nacional de Educação (CNE), ao dar sequência à sucessão de medidas provisórias, iniciadas ao final do governo Itamar, que havia extinguido o Conselho Federal de Educação, acusado de corporativismo e corrupção. Houve questionamentos sobre a composição do novo conselho e as atribuições a ele conferidas. Entretanto, uma vez abortada a iniciativa do MEC de incluir nessas MPs a escolha dos dirigentes universitários, o foco das controvérsias foi logo direcionado à outra matéria inserida pelo novo governo: o chamado “provão”, que deveria constituir um dos instrumentos das avaliações periódicas das instituições de educação superior que o novo governo desejava implantar. A hostilidade do meio universitário e, em particular, dos estudantes, ao “provão” mobilizou principalmente os partidos de oposição. Na avaliação do deputado Sérgio Arouca (PPS), “não se trata de não avaliar a universidade, mas de não avaliá-la de forma incompetente, quando o erro e o mal já foram feitos, já aconteceram” (DCD, 24/11/1995, p. 5.863). Para vencer a resistência parlamentar, o MEC adotou a política de postergar a acreditação de novas instituições de ensino privadas, na expectativa de que seus proprietários pressionassem o Congresso a aprovar a MP (SOUZA, 2005, p. 157). Pouco antes da votação, foi fechado acordo entre o MEC e lideranças partidárias para retirar a nota da prova do diploma do estudante, adotando-se a expedição, para o aluno, de documento específico com o resultado da avaliação (DCD, 24/11/1995, p. 5.853ss; SOUZA, p. 157-158). Vencidos os recursos de obstrução e de

apresentação de destaques por parlamentares da oposição, a força da base governista garantiu o apoio de 276 deputados, contra 98 votos e 7 abstenções. No Senado, 4 parlamentares da oposição e um da base do governo votaram contra o projeto de lei de conversão (Lei 9.131/1995).¹¹²

Outro tema regulado por MP, a fixação das normas de reajuste de mensalidades escolares, mostrou-se mais complicado nas relações entre os dois poderes. O conflito que opunha escolas privadas aos alunos e pais vinha da elevada inflação da década anterior e passou a ser objeto de diploma federal específico no governo Collor, com frequentes modificações. A estabilização trazida pelo real não reduziu a disputa e os governos Itamar Franco e FHC editaram sucessivas medidas provisórias sobre o tema entre 1994 e 2001, cujas normas chegaram a ser, em parte, suspensas pelo Supremo Tribunal Federal. Na reedição de abril de 1997, foram inseridas na MP novas exigências tanto para as entidades mantenedoras das instituições de educação superior sem finalidade lucrativa, quanto para aquelas com finalidade lucrativa. A reação dos proprietários dessas instituições foi imediata e na reedição de agosto o Poder Executivo abrandou as exigências. A força do *lobby* dos proprietários de escolas no Congresso – particularmente forte, quando não contrabalançada por outros *lobbies* organizados, como no caso em questão – dificultava a conversão em lei. Quando ela ocorreu, no final de 1999, mudanças efetuadas no Legislativo em favor das escolas privadas foram vetadas (Lei 9.870/1999). Ironicamente, o conflito arrefeceu com a edição de uma medida provisória com prazo de validade indefinido, que equilibrou a contenda entre os interesses de proprietários de escolas, de um lado, e alunos e pais, do outro (MP 2.173-24/2001).

Algumas questões da área educacional foram vistas como urgentes pelo governo FHC. A escolha dos dirigentes dos reitores das universidades federais era uma delas. A pressão da comunidade acadêmica pela escolha do mais votado da lista sêxtupla começou a criar situações constrangedoras para o governo, que também se opôs à adoção, decidida por diversas instituições, de voto paritário entre docentes, alunos e demais funcionários. Inicialmente, conforme visto, o Poder Executivo tentou legislar sobre o tema por meio de MP, mas recuou diante das críticas recebidas. O projeto de lei finalmente enviado ao Congresso, em agosto de 1995, foi aprovado com

¹¹² Miro Teixeira (PDT), um dos maiores adversários do “provão” no Congresso e principal articulador da obstrução da votação, foi o principal interlocutor do ministro Paulo Renato na negociação. Ainda assim seu voto foi contrário. Trata-se de cena comum na vida parlamentar: negocia-se um texto aceitável, mas se vota contra ele.

facilidade pela maioria governista, por 263 votos contra 94 e 4 abstenções, na Câmara, e votação simbólica no Senado (Lei 9.192/1995). A oposição protestou contra o “retrocesso” representado pelo peso de 70% conferido à participação docente no colégio eleitoral. Na visão do deputado Ivan Valente (PT), o projeto “atropela a LDB, a discussão democrática e a prática existente hoje nas universidades. É um retrocesso ininteligível para todos aqueles que acompanharam o processo de democratização das instituições de ensino superior” (DCN-CD, 19/08/1995, p. 19.643). A única mudança efetuada no Legislativo, por meio de emenda da Câmara, com o aval do MEC, foi a permissão de uma recondução para os mesmos cargos de direção, vedada àqueles que então os ocupavam.

A facilidade na edição e reedição de MPs, até a mudança de suas regras, em 2001, não fez o governo FHC se preocupar, pelo menos em algumas ocasiões, na sua conversão em lei. No caso das mensalidades escolares, a falta de acordo em alguns pontos, foi o motivo da protelação. Já no caso das MPs sobre o repasse de recursos financeiros do Programa Nacional de Alimentação Escolar e a instituição do Programa Dinheiro Direto na Escola a intenção parece ter sido a de favorecer alterações das normas dessas políticas, que o MEC buscava aprimorar. Foram editadas e reeditadas MPs sobre o tema entre dezembro de 1998 e julho de 2001, com alterações em várias edições e reedições, inclusive com a introdução de novos temas, como a modificação de normas do programa de renda mínima (cf. adiante), o Programa de Apoio aos Estados para a Expansão e Melhoria da Rede Escolar do Ensino Médio e o Programa de Apoio a Estados e Municípios para a Educação Fundamental de Jovens e Adultos (última reedição: MP 2.178-36/2001).

Os problemas da falta de equidade e de eficiência da educação básica pública eram amplamente reconhecidos. Uma solução estrutural para essa crise passava por ajustes profundos na distribuição de recursos financeiros entre as instâncias governamentais. Embora a demanda por mais recursos para a educação fosse rotineira, estudos técnicos também passaram a apontar os problemas decorrentes das fortes diferenças de disponibilidades de recursos e do seu desperdício. A elaboração de um mecanismo de ajuste nesse setor iria revelar-se tecnicamente viável e, de fato, já vinha sendo esboçada há alguns anos, inclusive com uma versão vinculada ao piso salarial para o magistério.¹¹³ Por fim, a convergência do terceiro fluxo, a dinâmica política,

¹¹³ Monlevade (2000) traçou o percurso da proposta de implantação do Piso Salarial Profissional Nacional (PSPN) para o magistério, amadurecida no âmbito da Confederação Nacional dos Trabalhadores em

manifestava-se pela mudança de governo, pelas expectativas de reforma surgidas com o sucesso do controle sobre a inflação e pela movimentação de outros atores, como os partidos de oposição, os sindicatos de profissionais da educação, o Legislativo e a mídia, que reivindicavam ou simplesmente apoiavam mudanças, ainda que sem sugestões concretas ou com propostas divergentes, principalmente a respeito do papel do Estado e de sua capacidade orçamentária para atuar no setor social.

Nesse contexto, foi concebida a ideia de criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF), por iniciativa do Poder Executivo. Em síntese, o FUNDEF vinculava parte da receita tributária de estados e municípios e distribuía seu montante, no âmbito de cada estado, entre o governo estadual e os dos respectivos municípios, conforme o número de matrículas no ensino fundamental. A cada ano, um valor mínimo nacional por aluno seria estabelecido pelo Presidente da República. Nos estados em que esse valor não fosse atingido, o governo federal faria a complementação de recursos. Havia, ainda, a determinação de que o mínimo de 60% dos recursos disponíveis para cada governo subnacional seria destinado aos salários docentes. A exposição de motivos que acompanhou a mensagem presidencial da PEC enviada ao Congresso Nacional insistia na “má distribuição de recursos”: “há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidades entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um”. O documento já sinalizava a disposição do governo da União de promover mais a redistribuição dos recursos existentes do que de buscar novas fontes de financiamento para o setor: “Esta distribuição perversa induz à conclusão de que há uma generalizada escassez de recursos, quando, na realidade, temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos”. Ou, ainda, “mais do que uma ação supletiva não claramente definida, a União deve atentar para a sua função redistributiva” (DCD, 24/10/1995, p. 2.604). Essa avaliação se concretizou na norma da PEC original que permitia à União utilizar recursos próprios já vinculados à educação na complementação dos fundos para o cumprimento do valor mínimo anual por aluno.

Educação (CNTE), desde o início da década de 1990. A ideia envolvia o princípio de complementação da União para os entes federados que demonstrassem incapacidade orçamentária de pagamento. Após muitas discussões internas sobre a constituição e valor do PSPN, a CNTE levou a proposta para o debate externo. O governo Itamar Franco flertou com a ideia, mas a apoiou apenas perto do final de sua gestão. Os princípios do FUNDEF foram esboçados, por exemplo, em obras publicadas pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), como em Gomes & Amaral Sobrinho (1992).

A proposta governamental concorria com a do piso salarial nacional da Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE). Embora tivesse estabelecido negociações com a entidade sindical sobre o tema da valorização do magistério, a direção do MEC decidiu rejeitar o PSPN, em favor da ideia de “salário-médio” e “gasto-aluno-médio”, o que provocou uma polarização política em torno das duas propostas (MONLEVADE, 2010, p. 185ss.). O principal foco de questionamento esperado no meio político era o constituído pelos governadores, embora nenhum deles mantivesse relação política conflituosa com o Executivo Federal. Ademais, em quase todos os estados mais importantes o governo estava na mão de correligionários do presidente ou de membros de partidos aliados. Desfavoravelmente à ideia, podia-se considerar que as redes estaduais concentravam as matrículas do ensino médio público, sinal de dificuldade para a administração dos recursos educacionais. Ademais, na lógica do Fundo, os estados mais ricos do centro-sul não tinham, de fato, qualquer perspectiva do recebimento de recursos adicionais da União, uma vez que despendiam valores por aluno acima da média nacional. Por outro lado, estados importantes como São Paulo e Minas Gerais tinham matrículas do ensino fundamental concentradas na esfera estadual (88% e 66%, respectivamente),¹¹⁴ o que os deixava em posição mais confortável para negociar a municipalização da oferta. As matrículas do ensino obrigatório também eram predominantemente estaduais nos estados da região Sul, Centro-Oeste e Norte, e eram equilibradas na Bahia (50%) e em Pernambuco (51%). De fato, apenas em quatro estados havia marcado predomínio de matrículas do ensino fundamental público na rede municipal: Rio de Janeiro (64%), Ceará (61%), Maranhão e Alagoas (ambos com 65%).

De todo modo, os governadores, ao se reunirem com ministro Paulo Renato, parecem não ter esboçado nenhuma resistência, dado que, aparentemente, nenhum deles teria prontamente buscado obter os cálculos sobre os efeitos do fundo em seus estados (SOUZA, 2005). De todo modo, o governo elegeria como seus principais interlocutores na tramitação da PEC o Conselho Nacional de Secretários de Educação (CONSED) e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME). Para o apoio no Legislativo, o ministro reuniu-se e obteve o apoio de três parlamentares formadores de opinião, no campo mais conservador: os deputados Roberto Campos (PPB), Delfim Neto (PPB) e Osvaldo Coelho (PFL), autor da emenda que gerou o art. 60 original das

¹¹⁴ Em todas as cifras desse parágrafo foram consideradas as matrículas de 1996 do Censo Escolar (INEP/MEC, s.d.) e, para o setor público, foram desconsideradas as matrículas da esfera federal, bastante reduzidas e alheias à dinâmica do Fundo.

disposições transitórias da Constituição de 1988, que buscou assegurar – sem sucesso, na esfera federal – parcela de recursos para o ensino fundamental e a erradicação do analfabetismo. Paulo Renato também participou de reuniões nas comissões de educação das duas casas legislativas e junto a bancadas partidárias. Segundo seu testemunho, houve reação negativa apenas na do PT (SOUZA, 2005, p. 78-79). Tanto para a reação amena dos governadores quanto para o bom acolhimento parlamentar, por certo, foi relevante a circulação no Congresso de estimativas otimistas, providenciadas pelo MEC, a respeito do valor da complementação federal, próxima de 10% dos recursos do Fundo, e do número de estados (15) que seriam beneficiados (MONLEVADE, s.d.).

A PEC que criava o FUNDEF também dispunha sobre outros temas. O mais polêmico consistia na previsão de lei para regular a autonomia universitária – que vinha acompanhada da possibilidade de extensão de diferentes graus de autonomia a outras instituições de ensino superior e pesquisa. Ademais: previa a intervenção federal nos estados pelo descumprimento de aplicação de recursos na educação; alterava (pouco) os termos da obrigação do Estado na oferta do ensino fundamental e médio; restringia o acesso à educação infantil, mediante a previsão de prioridade de atendimento em creches à população de menor renda e o princípio da progressividade na oferta da pré-escola; estabelecia, igualmente, prioridade para a população de menor renda no atendimento dos programas suplementares no ensino fundamental; abria a possibilidade de cobrança de encargos em cursos não “regulares” do ensino superior público; e dispunha sobre as competências educacionais da União, dos estados e do Distrito Federal.

Na CCJR da Câmara, a oposição, encabeçada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), votou contra a admissibilidade da proposta. Em sua declaração de voto, o deputado Helio Bicudo (PT) avaliou que diversas disposições da iniciativa afrontavam “cláusulas pétreas referentes a ‘direitos e garantias individuais’” Sem entrar no mérito do FUNDEF, o parlamentar via restrição de direitos na alteração do art. 60 das disposições transitórias, dado que se suprimiam da norma os esforços de combate ao analfabetismo. O deputado considerou, ainda, que o tema da autonomia universitária devia ser arquivado por já ser objeto de outra proposta em tramitação (DCN, 22/11/1995, p. 6.015-17).

A PEC recebeu 46 emendas na Câmara dos Deputados, a maioria delas de parlamentares de partidos da base aliada do governo ou que dela fariam parte ao longo do governo FHC. Como de praxe, foram feitas audiências públicas no âmbito da

Comissão Especial encarregada da matéria, com ampla participação de organizações sociais e de educadores e especialistas.¹¹⁵ Isso já indicava a disposição do Poder Legislativo em não ser ator irrelevante na tramitação da reforma proposta.

Na Comissão Especial, o relator, deputado José Jorge, apresentou projeto substitutivo, facilmente aprovado, com o acolhimento de dezessete emendas. Mais uma vez, o PT votou contra, assim como o Partido Comunista do Brasil (PC do B). Embora tenha reconhecido que o substitutivo “melhora bastante a proposta originalmente apresentada”, o voto em separado de deputados do PT alegou a manutenção no texto da debilidade do caráter supletivo da União e a ausência de recursos novos para a educação. No substitutivo presente no voto em separado do partido, era criado um fundo para toda a educação básica, cujos mecanismos seriam regulados por lei. A contraproposta também mencionava a alocação de recursos mediante o estabelecimento de um “padrão mínimo de qualidade” e de um “custo-aluno-qualidade”, igualmente para definição em lei (DCD, 23/04/1996, p. 10.823-10.827).

No Plenário da Câmara, o substitutivo da Comissão Especial obteve 350 votos favoráveis, 94 contrários e 11 abstenções, com resultado semelhante no segundo turno. A PEC tramitou por oito meses na Câmara (de 23/10/1995 a 18/06/1996), período relativamente curto para uma emenda constitucional. O poder de veto do Legislativo foi exercido nas objeções levantadas à proposta de regulamentar a autonomia universitária, que foi amplamente vista no meio acadêmico como uma tentativa de maior controle do Estado sobre as universidades públicas. Essa matéria foi desmembrada da PEC original e sua discussão não demorou a ser abandonada. Também foram rechaçadas pelo Congresso a mudança, ainda que branda, dos termos da gratuidade do ensino superior público, as novas condições de oferta da educação infantil e a referida demarcação no atendimento dos programas suplementares do ensino fundamental. A redação das normas sobre a divisão de competências em matéria educacional entre os níveis governamentais foi bem alterada, para especificar com mais detalhe o papel da União e dispor sobre o caso, antes omitido, dos municípios. A respeito do salário educação, não tratado na proposta original, foi suprimida a possibilidade – tradicionalmente marcada por muitas irregularidades – de sua dedução pelas empresas que aplicassem recursos no ensino fundamental de seus empregados e respectivos dependentes.

¹¹⁵ Martins (2011) apresenta amplo e acurado painel sobre os debates, incluídas as audiências públicas, no âmbito das comissões que analisaram o FUNDEF – assim como adiante o fundo da educação básica – na Câmara dos Deputados.

Já a estrutura original do FUNDEF foi acolhida na sua quase integralidade. Foram promovidas algumas mudanças. A principal – significativa para a educação, se tivesse sido aplicada – previa o ajuste progressivo dos distintos níveis de governo ao Fundo, em cinco anos, para “garantir um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade, definido nacionalmente.” Por sua vez, a nova norma sobre o comprometimento mínimo dos recursos federais vinculados à educação na erradicação do analfabetismo e no ensino fundamental, inclusive na complementação do Fundo, pouco alterava o quadro naquele momento ou poderia trazer impacto no futuro. Outro aperfeiçoamento feito no âmbito do Legislativo consistiu na menção ao controle e fiscalização do Fundo.

No Senado, a PEC também teve tramitação rápida, sem qualquer mudança do texto oriundo da Câmara. A proposta obteve 57 votos a favor e um contra. Curiosamente, a PEC contou com o apoio dos cinco senadores do PT.

A emenda (nº 14) foi promulgada em 12 de setembro de 1996 e a lei de regulamentação do Fundo teve tramitação ainda mais rápida. O projeto original, de iniciativa do Poder Executivo, foi objeto de substitutivo na Câmara dos Deputados, que promoveu aperfeiçoamentos técnicos e algumas inovações na matéria. Na votação final, foi firmado acordo sobre três temas importantes: a contabilização das matrículas da educação de jovens e adultos para recebimento de recursos do Fundo; o impedimento do uso dos recursos federais do salário-educação na complementação do Fundo pela União; e a repartição de 70% dos recursos estaduais do salário-educação, conforme o número de matrículas em cada rede. Os três acabaram vetados.¹¹⁶ A resistência dos governadores, já de posse dos cálculos das redistribuições em seus estados, foi vencida – após a oposição da área econômica do Executivo a imediatas compensações financeiras –, pelo adiamento da vigência obrigatória do Fundo para 1º de janeiro de 1998, após queda de braço com o MEC, que originalmente pleiteava três meses, mas havia cedido para seis meses, contra os cinco anos sugeridos pelos governos estaduais (SOUZA, 2005).

¹¹⁶ Decreto posterior limitou a 20% o uso de recursos do salário educação na complementação do FUNDEF pela União. A respeito da repartição da quota estadual do salário educação entre o estado e seus municípios, a justificação do veto, que atendia a pressão dos governos estaduais, contrariava a própria iniciativa do Poder Executivo, em medidas provisórias editadas entre setembro e dezembro de 1996, que consideravam a proporção das matrículas na distribuição dos recursos. O Poder Executivo optou, então, nas edições seguintes, por uma redação ambígua, que delegava a decisão à legislação estadual, até que, cerca de dois anos depois, na conversão em lei, decidiu-se pela cifra de 50% para a redistribuição proporcional (Lei 9.766/1998). Projeto de lei de iniciativa parlamentar (senador Alvaro Dias – PSDB) assegurou, por fim, a proporcionalidade das matrículas na distribuição de toda a quota estadual (Lei 10.832/2003).

É bem verdade que as mudanças feitas pelo Legislativo na PEC e em sua regulamentação (Lei 9.424/1996) não operaram alteração significativas na dinâmica do FUNDEF. Contudo, o Poder Executivo precisou negociar com o Congresso Nacional e fez algumas concessões, mesmo tendo maioria parlamentar e o benefício da referida convergência de fluxos para a aprovação da medida. Nos anos seguintes, enquanto fontes oficiais insistiam em apresentar o lado inovador do FUNDEF, muitas críticas foram dirigidas, sobretudo, ao veto que atingiu a educação de jovens e adultos e aos efeitos nocivos do Fundo sobre a oferta de vagas na educação infantil. Praticamente unânime, entretanto, foi a repreensão, em tom proporcional à posição política em relação ao governo, pelo descumprimento da fórmula de cálculo do valor mínimo nacional por aluno, que obviamente limitou bastante o alcance da inovação sobre o financiamento do ensino fundamental.¹¹⁷

Apesar de sua ampla maioria nas duas casas do Congresso, o governo FHC também encontrou dificuldades no encaminhamento de suas proposições legislativas que enfrentaram atores organizados e com maior articulação política. Isso ocorreu na meia vitória da criação da gratificação salarial por produtividade para os docentes das universidades federais. Em sua primeira versão, instituída por medida provisória, em fevereiro de 1998 (MP 1.616), tentou-se implantar, por meio do Programa de Incentivo à Docência (PID), um sistema rotativo de bolsas para os professores de graduação com carga horária mínima de 12 horas, que beneficiaria principalmente os doutores e excluía os docentes apenas com graduação, bem como os inativos. No final de março, os professores iniciaram uma longa greve contra o programa e surgiram sinais fortes de dificuldades para aprovar a medida, que acabou por ser expressamente revogada por outra MP, antes de perder a eficácia por decurso de prazo. Logo a seguir, o Poder Executivo enviou ao Congresso projeto de lei que criava a Gratificação de Estimulo à Docência (GED), que consistia em um sistema de atribuição de pontos às atividades exercidas pelos professores, conforme o regime de trabalho e a titulação. Na proposta que veio a ser aprovada, para receber a gratificação integralmente, o professor devia

¹¹⁷ Nas ações judiciais sobre a matéria, a União alegou que o fundo tinha caráter estadualizado e que o valor mínimo anual por aluno seria fixado pelo presidente da República, segundo critérios de conveniência e oportunidade. O parâmetro seria o cálculo feito mediante a divisão dos recursos arrecadados em cada estado pelo respectivo número de alunos matriculados na rede pública. O valor mínimo nacional por aluno não poderia ser inferior ao menor valor no âmbito estadual. No julgamento da ação do Município de Jitaúna (Bahia) contra a União, o ministro Teori Albino Zavascki afirmou que, mesmo não tendo existido um único fundo, e sim 27, a União não tinha a prerrogativa de estabelecer uma importância intermediária com base na média de cada valor mínimo alcançado dentro de cada fundo. Segundo a decisão, o cálculo devia levar em conta a média nacional (Superior Tribunal de Justiça, REsp. 1101015, BA, Reg. 2008/0237093-6, Acórdão transitado em julgado em 21/09/2010).

atingir o mínimo de 140 pontos, dos quais 120 poderiam corresponder ao ensino, que o governo queria valorizar. Os professores inativos e em licença de qualquer natureza receberiam apenas parte do valor da gratificação.

A oposição criticou severamente a proposta e o posicionamento do governo nas negociações, que buscavam interromper uma greve que superaria três meses. Na opinião de Haroldo Lima (PCdoB), “o Governo, diante do movimento, teve uma posição extremamente criticável, negativa, sectária, obscurantista, parcial, autoritária” (DCN, 25/06/1998, p. 17.510). Segundo Sérgio Arouca (PPS), “chegar ao ponto em que chegou essa greve, no meu modo de ver, é uma demonstração de como foi falho e incompetente o mecanismo de negociação do Governo com a base universitária” (p. 17.520). Para Ivan Valente (PT), o “Governo não foi capaz de solucionar o problema [da greve], foi intransigente, inábil e errou do começo ao fim, seja quando disse que não havia movimento sindical no País, seja quando disse que não receberia os grevistas” (17.511). Nas palavras do deputado Padre Roque (PT), o projeto do MEC era “deplorável”: “De fato, põe a universidade em xeque. Vai transformá-la num colegial, que no máximo vai transmitir algum tipo de conhecimento. A pesquisa será totalmente excluída e a extensão não servirá mais para auferir conhecimento e qualidade.” (p. 17.513). As críticas da oposição repousaram sobre a superficialidade do sistema de pontuação para avaliar o professor e a universidade, a discriminação contra os inativos e o não atendimento de servidores técnicos e administrativos e de todos os servidores das escolas de ensino fundamental e médio.¹¹⁸

Em defesa da proposição, o deputado Aécio Neves, declarou que “estamos convencidos de que avançamos, de que estamos cumprindo a nossa parte, em benefício da sociedade brasileira, porque sabemos que no final quem paga a conta é a sociedade brasileira” (DCN, 25/06/1998, p. 17.522). Já José Carlos Aleluia (PFL) tentou mudar o foco da discussão ao criticar as universidades e o governo: se “analisarmos o projeto do Governo ou o substitutivo do Relator, veremos claramente que a ideia de tirar a autonomia das universidades encontra-se nos dois”. Para o parlamentar, “a isonomia leva à mediocridade nas universidades (...) cada universidade tem que tratar da sua autonomia, do seu orçamento, dos critérios de salários e dos critérios de promoção. É uma bobagem estarmos discutindo isso” [o projeto do governo]. Ao fim, declarou:

¹¹⁸ Conforme acenado nas negociações, o Poder Executivo acabou por criar, mas apenas em março de 2000, a Gratificação de Incentivo à Docência (GID) para os professores de educação básica da rede federal, inicialmente com valores mais baixos.

“voto a favor constrangido” (p. 17.515). A oposição tentou obstruir a votação, contando com a proximidade da data limite do calendário eleitoral para a aprovação da matéria. A base do governo, contrariando as lideranças, ainda negou quórum para a votação, de forma a favorecer novas negociações. Mas o projeto acabou aprovado com poucas alterações, acertadas particularmente com a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior (ANDIFES).¹¹⁹ O Senado aprovou a matéria no mesmo dia em que a recebeu, atropelando o regimento interno. Mas a oposição não tentou obstruir a votação,¹²⁰ diante da mudança de posição do Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior (ANDES-SN), que acordou com o MEC o encaminhamento do fim da greve, mediante o compromisso do ministro, em ofício enviado ao presidente do Senado de “tão pronto seja encerrado o processo eleitoral, enviar projeto de lei ao Senado [sic] reajustando a tabela” (DSF, 02/07/1998, p. 11.845) – em 10% –, além de indicar dois representantes do sindicato na comissão nacional, inserida no projeto pela Câmara, encarregada de regular “as formas e fatores de avaliação qualitativa do desempenho docente, bem como os critérios de atribuição de pontuação por natureza das atividades” (Lei 9.678/1998).¹²¹

A tramitação do projeto relativo ao Plano Nacional de Educação (PNE) para 2001-2011 revela bem o comportamento de predominância das preferências do Poder Executivo, ao lado da resistência da oposição e da contribuição parlamentar para o aperfeiçoamento das normas em debate. Logo se firmou uma disputa pela autoria do projeto, uma vez que o deputado Ivan Valente – então no PT –, como primeiro signatário, havia apresentado, em 10/2/1998, dois dias antes do Poder Executivo, um projeto de PNE, surgido de debates promovidos pelo II Congresso Nacional de Educação. Ao final, prevaleceu a antecedência regimental, após a tentativa da base governista de desconsiderar a iniciativa do próprio parlamento. Cabe lembrar que as fases finais da tramitação do PNE ocorreram em um período de enfraquecimento da

¹¹⁹ Contudo, foi vetado o dispositivo que concedia gratificação integral aos professores em cargos de direção, sob a alegação de aumento de despesa em relação ao projeto original e desvio do propósito de incentivar a atividade de ensino.

¹²⁰ A oposição se dividiu na votação. Justificando seu voto contrário, o senador Lauro Campos (PT) alegou que havia “uma série de problemas que vêm inquinando este açodado, apressado acordo encaminhado de forma totalmente esdrúxula, em relação ao qual fica também assinalado o meu protesto” (DSF, 02/07/1998, p. 11.863).

¹²¹ O reajuste só veio por meio de medida provisória, em março de 2000, embora com índice maior (30%).

base parlamentar do governo, sob os efeitos da crise econômica mundial desencadeada no final de 1999 e de divergências entre os “aliados”.¹²²

De fato, havia aspectos de convergência entre as duas propostas, mas os pontos de conflito eram numerosos e importantes. Foram promovidas várias audiências públicas, com a participação de *experts* e representantes de entidades educacionais. Na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara, a matéria recebeu quase 200 emendas.¹²³ O relator, deputado Nelson Marchezan (PSDB), promoveu diversas mudanças na proposta original do Poder Executivo, inclusive de última hora: após a intervenção do deputado Aécio Neves (PSDB), ao revelar “a apreensão de muitos companheiros” e declarar que “esse gesto belíssimo daria a esta votação unanimidade em favor da educação brasileira” (DCN, 15/6/2000, p. 31.596), o relator acolheu emenda aglutinativa do deputado Miro Teixeira (PDT) sobre a oferta progressiva do atendimento em tempo integral para as crianças de 0 a 3 anos.

A votação simbólica, sem manifestação contrária à aprovação da matéria, revelava o esforço de buscar consensos na redação final. Contudo, a oposição havia anteriormente tentado aprovar preferência na votação do projeto do deputado Ivan Valente, assim como apresentou destaques para a votação de trechos dessa proposição, notadamente o capítulo sobre financiamento, que defendia, entre outras medidas, a cifra de 10% do PIB para a educação (contra os 7% do texto aprovado, mas por fim vetado) e a criação de um fundo para toda a educação básica. No Senado, o plano foi aprovado sem alterações, com a abstenção da oposição.

Aprovado o projeto (Lei 10.172/2001), novamente, um dos recursos institucionais disponíveis para o Presidente da República – o poder de veto (inclusive parcial) – foi utilizado, agora para suprimir do PNE nove importantes disposições acordadas entre as lideranças parlamentares, todas sob a alegação de insuficiência de recursos financeiros e/ou desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal e às determinações orçamentárias da Constituição Federal.

¹²² Exemplo dessa situação foi o posicionamento dos parlamentares do Partido Liberal (PL), que, contrariando sua posição doutrinária (ou, talvez mais propriamente sua indiferença a respeito das políticas educacionais), apresentaram emendas e insistiram em destaques hostis ao ensino privado. Uma delas, do deputado Bispo Rodrigues, determinava que “todos os recursos públicos que forem investidos no sistema de educação deverão ser destinados ao sistema público de educação”. O líder do PT, deputado Professor Luizinho, revelou constrangimento ao recomendar o voto do partido: “mesmo compreendendo que é inconstitucional, a emenda mantém a chama da luta de verba pública só para a escola pública. Devido a essa simbologia, o PT vota ‘sim’” (DCN, 15/6/2000, p. 31.588).

¹²³ Um sinal do significativo aumento de interesse parlamentar pela matéria: em 2011, na tramitação do PNE seguinte, a Comissão Especial da Câmara recebeu 1.910 emendas à proposição.

A política pública de renda mínima associada a ações socioeducativas, que apenas tangencia a educação, embora de forma importante, envolveu ações legislativas que revelam o comportamento pusilânime do governo FHC, no que se refere a iniciativas sociais de grande abrangência, sob a justificação de necessidade de ajuste fiscal. A pressão política, notadamente a parlamentar – até mesmo da base governista, embora principalmente da oposição –, em favor dessa política não foi de forma alguma reduzida para a mudança de comportamento do Poder Executivo sobre o assunto.

Desde a segunda metade dos anos setenta, economistas brasileiros, com base em experiências internacionais, começaram a sugerir a adoção de programas de garantia de renda mínima como forma de atenuar as condições de pobreza em que vive considerável parcela da população do País. Entretanto, apenas em 1991, o tema ganhou relevância política, quando da apresentação de projeto de lei sobre a matéria pelo senador Eduardo Suplicy (PT). A iniciativa foi aprovada no Senado Federal, no final de 1991, inclusive com o voto favorável do então senador Fernando Henrique Cardoso. Todavia, sua tramitação foi sepultada na Câmara dos Deputados, por resistência daqueles que consideram muito elevados os valores necessários para implantar o programa.¹²⁴ Em 1995, duas iniciativas praticamente simultâneas marcaram o início da adoção de programas de renda mínima associados à frequência escolar. Uma no Distrito Federal, governado então por Cristovam Buarque (PT), e a outra no Município de Campinas, governado na ocasião por José Roberto Magalhães Teixeira (PSDB). A visibilidade obtida por esses programas levou outros entes federados a implantar ou estudar a adoção de iniciativas semelhantes. O governo federal, em meio às críticas recebidas por sua reduzida eficiência no combate às desigualdades sociais, após as inegáveis, mas limitadas mudanças obtidas com o plano de estabilização da moeda, resolveu adotar, no início de 1996, medidas no combate à pobreza inspiradas no programa de bolsa-escola. Desse modo, passou a liberar recursos a governos estaduais para complementar a renda de famílias pobres em algumas regiões marcadas pela exploração do trabalho infantil em condições insalubres, como nas carvoarias de Mato Grosso do Sul, nos canaviais de Pernambuco e do Rio de Janeiro, e nas plantações de sisal da Bahia.

¹²⁴ Os gastos do programa foram estimados em 3 a 3,5% do PIB. Na Comissão de Tributação e Finanças da Câmara dos Deputados, o relator da matéria (PL 2.561/92), deputado Germano Rigotto (PMDB), sugeriu, ainda em 1996, alguns aperfeiçoamentos, como o da obrigatoriedade de os beneficiários enviarem seus dependentes de até catorze anos à escola.

A partir de 1995, alguns projetos de lei começaram a ser apresentados no Congresso Nacional com o objetivo de criar um programa de bolsa-escola de âmbito nacional. Na tentativa de evitar – ou postergar – a aprovação da proposta mais ampla do senador Suplicy (PT), o Poder Executivo passou a cogitar o apoio a proposição alternativa, que tivesse abrangência mais limitada e, conseqüentemente, despendesse menor soma de recursos. Adveio, assim, o seu apoio ao projeto do deputado Nelson Marchezan (PSDB). O apoio a uma proposição nascida no Legislativo, e não o recurso a uma medida provisória, revelava o limitado interesse do Poder Executivo na matéria, reforçado, no segundo semestre de 1997, pelas novas contenções orçamentárias desencadeadas no rastro da crise financeira asiática.

Na proposta apoiada pelo Poder Executivo, concebida no substitutivo que chegou ao Senado, no final de 1996¹²⁵, autorizava-se o governo federal a conceder apoio financeiro a programas municipais que associassem o princípio de renda mínima à frequência escolar. Contudo, apenas os municípios mais pobres em cada estado (renda familiar *per capita* e receita tributária inferiores às respectivas médias estaduais) poderiam obter o apoio da União, sob o julgamento de que os demais teriam condições de arcar sozinhos com iniciativa dessa natureza.¹²⁶ Substitutivos de duas comissões do Senado e emendas tentaram ampliar a abrangência do programa, bem como os valores dos benefícios. Com o apoio do Poder Executivo, prevaleceu um terceiro substitutivo, da Comissão de Assuntos Econômicos, de autoria do senador Lucio Alcântara (PSDB), que promoveu correções (inclusive na fórmula do benefício) na proposta da Câmara e, por fim, acolheu a ideia da oposição de universalizar o programa, com a fórmula vaga de que “a partir do quinto ano, havendo disponibilidade de recursos e considerando-se os resultados do programa, poderá o Poder Executivo estender a abrangência do programa para todos os Municípios brasileiros e para o Distrito Federal” (art. 8º, § 3º da Lei 9.533/1997).

¹²⁵ Ao chegar ao Senado, o projeto da Câmara, que disputara a preferência com outros dois projetos na casa de origem, encontrou outras três proposições de senadores sobre o assunto.

¹²⁶ O programa seria implantado em cinco anos, a partir dos 20% mais pobres, sucessivamente. Dos 5.506 municípios brasileiros então existentes, previa-se que, após o quinto ano de execução do programa, 3.555 (61%) poderiam ser beneficiados pelo apoio da União. Os gastos do programa deveriam ser divididos meio a meio entre o governo federal e o município interessado. Para cumprir a sua parte, o município podia, só ou juntamente com o poder público estadual, desenvolver programas de assistência socioeducativa voltados para os filhos e dependentes das famílias cadastradas, em horário complementar ao da frequência escolar. Tal assistência socioeducativa incluiria apoio pedagógico aos trabalhos escolares, alimentação e práticas desportivas. Desse modo, o município não precisava conceder valores pecuniários às famílias.

O reduzido interesse do Poder Executivo no programa pôde ser sentido após a sanção da lei, no início de dezembro de 1997. Contingências orçamentárias, a demora na regulamentação da lei e outros entraves burocráticos impediram que o programa fosse implantado em 1998, ano previsto pela lei para o seu início. Em abril de 1999, porém, a partir da assinatura dos primeiros convênios, a iniciativa começou a ser executada. Em 2000, o desenvolvimento do programa viu-se afetado pelo atraso na aprovação do Orçamento da União e por entraves burocráticos. As famílias que já haviam sido beneficiadas em 1999 e continuaram no programa nada receberam da participação federal no primeiro semestre de 2000. O mesmo efeito foi sentido pelos municípios que regularizaram a sua adesão no período.

A universalização do programa foi finalmente assumida pelo Poder Executivo, com a edição de medida provisória, em fevereiro de 2001, convertida em lei em menos de dois meses (Lei 10.219/2001). Embora com mudanças, a medida criava aquilo que já existia: um programa federal de renda mínima, que recebeu o nome de Bolsa Escola. A lei aprovada determinava que “a participação da União em programas municipais de garantia de renda mínima associados a ações socioeducativas previstos na Lei 9.533, de 1997, passa a obedecer, exclusivamente, ao disposto nesta Lei”. Essa lei, por sua vez, vinha sendo objeto de alterações sucessivas por outra MP, desde novembro de 2000 (MP 1.979-25; última reedição: MP 2.178-36/2001). De fato, com sua coalizão parlamentar cada vez mais corroída e a crescente movimentação de políticos e partidos para as eleições de 2002,¹²⁷ o Poder Executivo parecia determinado a enfatizar, ainda que tardiamente e de forma um tanto confusa (pelo menos no aspecto legal), sua atuação na área social.¹²⁸

¹²⁷ Ironicamente, o influente senador Antonio Carlos Magalhães, reivindicando, com o apoio de parte da mídia, a paternidade do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza, aprovado no final de 2000, não deixou de desferir críticas sobre a atuação do governo FHC na área social. O grupo do senador afastou-se da coalizão de governo no início de 2001, no rastro do conflito pela sucessão da presidência do Senado e suas críticas se generalizaram.

¹²⁸ Não se procura neste texto fazer uma avaliação geral da atuação do governo FHC na área social. No que se refere à educação, a literatura se divide entre aqueles que reconhecem as inovações de seu governo na área, bem como a consistência de pelo menos boa parte de suas políticas educacionais, ainda que formulando ressalvas (como CAIXETA, 2002, MARQUES & MENDES, 2004, DRAIBE, 2004; e ARENDS-KUENNING, 2009) e os autores que enfatizam suas deficiências, como as contenções orçamentárias no setor, o foco excessivo sobre o ensino fundamental (em detrimento da educação infantil e do ensino médio) e as políticas restritivas à expansão e funcionamento das redes federais de educação superior e profissional – neste caso também com o desestímulo à articulação entre o ensino médio e a educação profissional (como PINTO, 2002; CRUZ, 2001; SAVIANI, 2008).

6.3. Entre a continuidade e a mudança: a era Lula (2003-2010)

A eleição de Lula em 2002 proporcionou a abertura de nova janela para mudanças nas políticas públicas do governo federal. Nessa ocasião, a expectativa de ruptura era ainda maior, uma vez que chegava ao comando do Poder Executivo um grupo político que fazia forte oposição aos sucessivos governos desde sua criação no início dos anos oitenta, ainda que a partir de meados da década de 1990 o partido tivesse progressivamente mudado de postura ao valorizar o sucesso eleitoral em detrimento de seus princípios ideológicos (HUNTER, 2007, p. 159). De início, essa sensação não foi afetada pelo discurso ambigualmente moderado do candidato na campanha e, desde o começo do governo, pela adoção de medidas que davam continuidade à política econômica do período FHC. De fato, houve mudanças de rumo em alguns aspectos da política educacional. Foram os casos do tratamento conferido às redes federais de educação profissional¹²⁹ e superior, que voltaram a se expandir. Na educação superior, houve a surpresa da criação do Programa Universidade para Todos (PROUNI), que mesmo sob a forma de renúncia fiscal, destinou recursos públicos para o setor privado, contra princípio historicamente combatido pela esquerda e estipulado no art. 213 da Constituição Federal, de destinar verbas públicas apenas para escolas públicas, ainda que admitido, como concessão, o apoio a estabelecimentos de ensino privados sem fins lucrativos. Entretanto, houve continuidade em outros setores, como nos programas

¹²⁹ Mais preocupado com o equilíbrio fiscal no início do mandato, o governo Lula enviou apenas em maio de 2004 um projeto de lei ao Congresso para reverter a política restritiva da expansão da rede federal de educação profissional. A proposição dispunha sobre o caráter preferencial da busca de parceria na gestão de novas escolas, o que facilitou sua aprovação (Lei 11.195/2005). Uma discordância isolada foi sustentada pelo deputado Lobbe Neto (PSDB), que apresentou voto em separado na Comissão de Educação, com o argumento da “clara intenção do uso político discriminatório e partidário” na motivação do projeto (DCD, 19/11/2004, p. 40.945). Teve tramitação mais rápida, embora também com questionamentos, o projeto que reorganizava a rede federal de educação profissional e tecnológica e criava os institutos federais. A matéria foi aprovada na forma de substitutivo da Câmara, que alterava pouco a iniciativa do Poder Executivo. O projeto foi muito questionado pelo deputado Paulo Renato Sousa (PSDB), que o considerou “ruim”, na forma original, e enviado de forma “atropelada” pelo Executivo. A oposição, no entanto, firmou acordo para a retirada da urgência constitucional e da aprovação de urgência parlamentar. O deputado Paulo Renato buscou justificar a política para o setor adotada na sua gestão frente ao MEC ao defender seu frustrado substitutivo global: “A minha emenda global (...) destacava que as escolas técnicas não devem fazer ensino superior (...) que as escolas técnicas não precisam ser necessariamente dirigidas por um Ph.D., um doutor (...) que, nos conselhos das escolas técnicas, deveríamos ter representantes do empresariado, não apenas de ONGs e dos servidores (...) que as escolas técnicas deveriam cuidar da educação profissional. Não necessitavam copiar a estrutura das universidades federais, não necessitavam dispor da autonomia universitária de que dispõem as universidades federais. Não precisavam de uma superestrutura para criar mais burocracia nas instituições federais. Elas precisam de mais vinculação com o mercado de trabalho (...)” (DCD, 06/11/2008, p. 49.681). Apesar dessa avaliação, o projeto foi aprovado nas duas casas legislativas, com voto favorável da oposição (Lei 11.892/2008).

financiados com o salário-educação e nos processos de avaliação na educação básica, que foram ampliados.¹³⁰

A proposição do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) assumiu meio-termo nessa conjuntura. Foram adotados mecanismos semelhantes aos do FUNDEF, embora com alcance maior, ao atingir a pré-escola e o ensino médio, na versão original do Poder Executivo. Como visto, a ideia de um fundo para *toda* a educação básica era defendida há anos no próprio partido do presidente,¹³¹ mas a disposição do novo governo de manter o controle fiscal adotado pelo governo FHC lançava dúvidas sobre o encaminhamento da proposta de um fundo mais amplo. De fato, o FUNDEF havia obtido sucesso na melhoria dos indicadores do ensino fundamental, em especial nos municípios mais pobres e nas regiões menos desenvolvidas do país (MENDES, 2001). Entretanto, se o novo mecanismo de financiamento do ensino fundamental promoveu maior equidade no âmbito interestadual, suas limitações nas desigualdades entre os estados e regiões logo se evidenciaram e foram reforçadas devido ao descumprimento, pela União, dos termos legais relativos ao valor mínimo por aluno, inclusive no governo Lula, o que acumulou um passivo de R\$ 31,8 bilhões (valores reais de dezembro de 2006), entre 1998 e 2006, que teria beneficiado 17 estados (VAZQUEZ, 2007).¹³² Ademais, o FUNDE criou desequilíbrios no financiamento da educação infantil e do ensino médio. Essas questões evidenciaram um conjunto de problemas que o novo governo não tinha como deixar de enfrentar.

Enviada à Câmara dos deputados em junho de 2005, a PEC do Poder Executivo sobre o FUNDEB foi anexada a outras proposições que buscavam efetuar alterações no FUNDEF. Com isso, a proposta mais antiga (1997), que acabou sendo

¹³⁰ Criado no final de 2003, o Programa Bolsa Família, que viria a se tornar um dos grandes trunfos eleitorais do governo Lula, ao promover melhorias na distribuição de renda no país, unificou e remodelou alguns programas sociais herdados do governo FHC. Na tramitação da MP que deu origem ao programa, foram promovidas pequenas mudanças por meio de emendas. A oposição apoiou a iniciativa. Segundo o senador Arthur Virgílio (PSDB), “não se pode, em sã consciência, ser contra o Bolsa Família, que é, na verdade, a constatação de que o início do Governo Lula, na área social, foi completamente atabalhado e equivocado (...) não vamos obstaculizar algo que é pelo menos uma tentativa – não sei se haverá competência para pô-lo em prática – de começar a consertar as coisas.” (DSF, 20/12/2003, p. 42.663).

¹³¹ Ainda durante o governo FHC, a iniciativa mais relevante sobre o tema consistiu na PEC apresentada pelo deputado Padre Roque (PT), em 1999. Além do fundo para toda a educação básica, com destinação de 80% dos recursos para os salários dos profissionais da educação, a iniciativa previa a criação de piso salarial nacional para o magistério.

¹³² Não foi votado e acabou arquivado, no início de 2003, o relatório da CPI da Câmara dos Deputados instalada, no final do governo FHC, para apurar irregularidades na aplicação dos recursos do Fundef. Nem os aliados do governo que havia terminado nem aqueles do novo governo que se iniciava mostraram, em sua maioria, interesse em denunciar oficialmente o descumprimento dos critérios para a estipulação do valor mínimo nacional por aluno.

formalmente aprovada, simplesmente buscava impedir a redução do gasto por aluno no âmbito do FUNDEF e teve como principal subscritor o deputado Valdemar Costa Neto (PL), que logo renunciaria ao mandato devido ao seu envolvimento no escândalo do “Mensalão”.

Na Comissão Especial encarregada da matéria, ocorreram várias audiências públicas. Em uma delas, o ministro da Fazenda, Antônio Palocci, compareceu, por pressão dos parlamentares. De forma distinta da tramitação do FUNDEF, foi bem marcante a participação de movimentos sociais, cujas demandas contribuíram para as alterações que seriam feitas na proposta (MARTINS, 2011). As negociações com os entes federados foram também bem mais importantes do que na tramitação do FUNDEF. Ainda na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), houve uma tentativa vinda de alguns estados de excluir as pré-escolas do Fundo, mediante a ação do Grupo de Gestores das Finanças Estaduais (GEFIN), manifestada no voto em separado do deputado Paulo Magalhães (PFL). De acordo com o parlamentar, “a inclusão da pré-escola nas etapas da educação básica beneficiadas pelo Fundo constitui um risco para o futuro, já que não há nenhuma estimativa de crescimento desse segmento”. Ademais, por estar “concentrada majoritariamente na rede municipal, a pré-escola vai significar nova transferência de recursos dos Estados para os Municípios, uma vez que não há impostos municipais na base de cálculo do FUNDEB” (DCD, 18/10/2005, p. 50.276). Também na CCJC foi suprimida, a partir de destaque do PFL, a tentativa governamental de condicionar a complementação federal à “redução permanente de outras despesas, inclusive a redução de despesas de custeio, observadas as metas fiscais e os limites de despesas correntes fixados na lei de diretrizes orçamentárias” (art. 2º, § 3º, do art. 60 ADCT, na PEC do Poder Executivo).

O relatório da deputada Iara Bernardi (PT) foi facilmente aprovado, com substitutivo, na Comissão Especial e, no final de janeiro de 2006, no Plenário, onde a votação foi de 457 votos a favor e 5 contra. Diversas mudanças foram inseridas na proposta. No setor “permanente” do texto constitucional, foram incluídas: a previsão de leis complementares (e não uma lei) para a cooperação entre os entes federados; a referência à educação infantil no art. 30; a previsão do piso salarial nacional para os profissionais da educação pública e prazo em lei para a elaboração ou adequação dos respectivos planos de carreira; prioridade ao ensino regular na educação básica pública; e distribuição das quotas estaduais e municipais do salário-educação proporcionalmente às matrículas na educação básica das respectivas redes públicas. No Fundo, foram feitas

várias alterações, entre as quais merecem destaque: a incorporação das creches; a criação de mecanismos mais rígidos de controle e fiscalização dos recursos; a definição de valores progressivos para a contribuição federal nos três primeiros anos de vigência do Fundo, com um acréscimo de R\$200 milhões no quarto ano de vigência e, a partir do quinto ano, o mínimo de 10% do seu montante.

Dois principais focos de resistência surgiram contra o formato conferido pelo Executivo e acolhido pelo substitutivo da Comissão Especial. O primeiro foi formado pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL), que reivindicou mais recursos da União para o Fundo, bem como o comprometimento de 80% de seu montante com salários dos profissionais da educação. O segundo foco veio do PSDB, por meio da tentativa da deputada Raquel Teixeira (PSDB) de criação de três fundos distintos, para cada etapa da educação básica. Os respectivos destaques foram facilmente rejeitados, mas o texto final trazia mudanças em relação à proposta original, como visto.

No Senado, diferentemente do que aconteceu com a PEC do FUNDEF, houve modificações no texto originário da Câmara dos Deputados. Sem maioria na casa, o Poder Executivo não tinha como pressioná-la a aprovar rapidamente a proposta. Foram realizadas três audiências públicas e a ideia de três fundos voltou a ser debatida. O relator, senador José Jorge (PFL), indicado por Antonio Carlos Magalhães, presidente da Comissão de Constituição e Justiça (CCJ),¹³³ apresentou um substitutivo, que acolhia, total ou parcialmente, 14 das 38 emendas apresentadas. Várias mudanças foram sugeridas e apenas duas foram rejeitadas posteriormente pela Câmara. Entre as mudanças estavam: a redução do prazo de implantação do Fundo; a previsão de percentual máximo de apropriação de recursos do Fundo; a determinação de que o valor por aluno do ensino fundamental não poderia ser inferior ao praticado em cada ente federados no último ano de vigência do FUNDEF; nova fórmula para a atualização monetária dos recursos da complementação da União; a remissão da fixação do piso salarial em lei específica; e a previsão da definição das categorias que devem compor os profissionais da educação. A liderança do PT ainda apresentou destaque para suprimir o termo “mínimo” dos valores da complementação federal, mas acabou por recuar ante a iminência de derrota. Ao fim, a PEC foi aprovada por unanimidade. Ao justificar seu voto, o senador Cristovam Buarque (PDT) ponderou:

¹³³ No Senado, diferentemente da Câmara, não se constitui comissão especial para análise de PEC. Apenas a CCJ avalia proposições dessa natureza, inclusive sobre seu mérito. A insatisfação do MEC com a escolha do relator foi revelada pelo senador Wellington Salgado (PMDB), da base de apoio ao governo (DSF, 05/07/2006, p. 22.588).

Quero manifestar meu voto favorável, mas deixar claro ao povo brasileiro que eu voto favoravelmente sabendo que aprovamos um avanço, mas um avanço muito pequeno. Não criemos ilusões. O FUNDEF, que foi um avanço – ninguém pode negar – faz 13 anos. O que mudou de fato na educação brasileira nesses anos quando comparamos o Brasil com outros países? Nós ficamos para trás. Melhorou, mas muito mais devagar do que os outros países melhoraram (DSF, 05/07/2006, p. 22.577).

A senadora Heloísa Helena (PSOL) também fez suas ressalvas:

É preciso deixar claro que é uma conquista das forças vivas da sociedade. O dinheiro é dos Estados. Portanto, o Presidente Lula não pode fazer demagogia eleitoreira com o FUNDEB, como o Presidente Fernando Henrique Cardoso também não poderia, mas fez, com o FUNDEF. São R\$ 44 bilhões dos Estados e dos Municípios e apenas R\$2 bilhões são do Governo Federal (DSF, 05/07/2006, p. 22.581).

Desse modo, em dezembro de 2006, um ano e meio após a apresentação da PEC do Poder Executivo, a emenda constitucional (53/2006) do FUNDEB foi promulgada. A regulamentação do novo Fundo veio na forma de MP, dado o amplo (mas não consensual) interesse em implantá-lo logo. O texto já havia sido objeto de muitas negociações, desde a elaboração da PEC, tendo sido o CONSED e a UNDIME os principais interlocutores do MEC, como relata a exposição de motivos da MP. Ainda assim, foram feitas mudanças no texto pela relatora Fátima Bezerra (PT), que acolheu, ao menos parcialmente, mais da metade das 231 emendas apresentadas. As principais contribuições estavam relacionadas ao fortalecimento do controle social do Fundo. Outras mudanças a destacar: o cômputo, para efeito da distribuição de recursos do Fundo, das matrículas em instituições conveniadas com o poder público, na educação infantil (provisoriamente, na pré-escola) e na educação especial; a previsão de transferência imediata de recursos nos casos de acordos entre estados e municípios; a ampliação da comissão interministerial encarregada, entre outras atribuições, de fixar as ponderações entre etapas, modalidades e tipos de escolas; e a previsão de apoio financeiro adicional da União para o ensino médio (demanda dos estados) e para o transporte escolar (demanda dos municípios), nos dois primeiros anos de vigência do Fundo. A votação da MP foi retardada pela obstrução de parte da oposição, que pressionava o governo a estabelecer compromisso para a aprovação da emenda constitucional de aumento do percentual do Fundo de Participação dos Municípios. A oposição reclamou, principalmente, da supressão, a pedido do Executivo, de norma acordada com os governadores, relativa ao aumento do índice (15% para 20%) de exclusão para o cálculo da receita líquida de estados e municípios a ser comprometida

com suas dívidas.¹³⁴ Deputados da oposição também tentaram aprovar emenda para o ressarcimento dos recursos correspondentes aos municípios que atendessem alunos da rede estadual com transporte escolar. Houve votação nominal e a situação venceu em ambas, mas firmou-se acordo para *não* excluir o pagamento de aposentados e pensionistas dos recursos subvinculados à educação, matéria que dividia a base de apoio ao governo.

No Senado, os mesmos temas foram objeto de controvérsias. Tomou ainda maior vulto um conflito apenas esboçado na Câmara: as ponderações sobre as creches e pré-escolas. Os estados reclamaram das variações incorporadas pela senadora Fátima Cleide (PT), relatora da matéria, ao considerar a oferta em tempo integral. Ao final, fechou-se um acordo, com a redução dos índices correspondentes. A polêmica do transporte escolar foi amenizada pelo compromisso do Executivo de enviar MP para dispor sobre o tema. Como na Câmara, a questão da dívida dos estados consistiu na principal controvérsia.¹³⁵ Seu peso foi relativizado pelo senador José Sarney (PMDB), que argumentou ser o problema de pouca importância para os estados menos desenvolvidos (e com dívidas reduzidas).¹³⁶ Contudo, a oposição apresentou destaque de emenda e os governadores mobilizaram suas bancadas, nas duas casas: o Executivo perdeu por 41 votos a 23, no Senado, e por 282 a 162 (2 abstenções), no retorno à Câmara. As demais seis emendas do Senado também foram aprovadas, simbolicamente. A norma sobre as dívidas dos entes federados foi vetada (Lei 11.494/2007).

Os dois Poderes demonstraram sintonia a respeito da outra PEC (Emenda 59/2009) sobre matéria educacional aprovada durante o governo Lula, embora o Executivo tenha se oposto a ela nos anos iniciais de sua tramitação. Com efeito, embora o discurso político parlamentar revele o mote comum favorável à destinação de mais

¹³⁴ O deputado Ronaldo Caiado (PFL), por exemplo, provocou: “Como os Parlamentares do PMDB, que tem a maior bancada de Governadores [,] e dos outros partidos da Casa (...), vão encarar os Governadores e os Prefeitos amanhã, se a matéria tem interesse direto no investimento do Estado?” (DCD, 11/04/2007, p. 15.597).

¹³⁵ Segundo o senador Marconi Perillo (PSDB), sobrepondo o tema das creches (discretamente abordado pelos senadores da oposição, embora muito preocupante para os governadores) ao das dívidas dos entes federados: “O Consed está em polvorosa neste momento, porque questões extremamente relevantes e que vão causar sangrias financeiras enormes nos cofres estaduais e municipais (...) deixaram de ser consideradas” (DSF, 17/05/2007, p. 14.938). O senador Arthur Virgílio (PSDB) ameaçou com obstrução: “Estamos dispostos a qualquer coisa (...) Nesta [matéria] não usamos, até o momento, dos recursos todos. Não queremos fazer obstrução. Devo dizer, com muita sinceridade: queremos acordo. Agora, um acordo que não nos deixe mal perante os Governadores e Prefeitos, que entram com a parte do Leão na composição do Fundo (...)” (DSF, 23/05/2007, p. 15.799).

¹³⁶ “Acho que essa elevação não é justa em relação à Federação. Ela beneficia, realmente, os grandes Estados, que concentram 80% da renda. (...) Vamos olhar mais para os pequenos Estados. Vamos estabelecer um sistema pelo qual se distribua essa compensação. Que ela não seja uniforme e beneficie mais os pequenos do que os grandes” (DSF, 17/05/2007, p. 14.943).

recursos para as áreas sociais e a educação em particular, tanto no governo FHC quanto no governo Lula suas bases de apoio no Congresso sustentaram as ações que conferiram prioridade à formação de superávit fiscal com vista a manter a estabilidade monetária. O exemplo mais claro disso consistiu na aprovação do Fundo Social de Emergência (1994 e 1995), do Fundo de Estabilização Fiscal (1996 a 1999) e da Desvinculação de Receitas da União (a partir de 2000), a DRU. No final de 2003, contudo, foi apresentada no Senado uma PEC para estabelecer, a partir de 2005, a “regressividade” da DRU no cálculo da aplicação de recursos na manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo como primeira signatária a senadora Ideli Salvatti (PT). Apenas em meados de 2008, a PEC conseguiu aprovação no Senado, então com o propósito de reduzir o percentual da DRU sobre os recursos da educação, a partir do exercício de 2009, com seu fim em 2011. A demanda parlamentar e a oriunda de entidades sociais, juntamente com uma situação financeira mais confortável para os objetivos de estabilização fiscal, começaram a mudar a postura do governo federal em relação à matéria. Como era de se esperar, o MEC se mostrou favorável à redução e, ainda, à ampliação da escolaridade obrigatória na PEC – com prazo para 2016 –, ideia prontamente incorporada ao substitutivo do deputado Rogério Marinho (PSDB), que em seu substitutivo também: ampliou o atendimento dos programas suplementares para toda a educação básica; envolveu a União na definição das formas de colaboração entre os sistemas de ensino; preconizou o período decenal para o plano nacional de educação, fixando o objetivo de articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração; e previu o estabelecimento, no plano, de meta de aplicação de recursos pública em educação como proporção do PIB. Contudo, foi preciso, no âmbito do Poder Executivo, obter o apoio do presidente diante da resistência inicial da área econômica. A oposição obstruiu temporariamente a votação, com a tentativa de destacar emenda para efetuar o imediato fim da desvinculação de recursos da educação, o que encontrou decidida resistência do ministro da Fazenda. De todo modo, o amplo consenso no âmbito do Congresso e a sintonia com o MEC evidenciaram-se na escolha de outro membro da oposição para relatar a matéria de volta ao Senado – senadora Lúcia Vânia (PSDB).

O processo de criação do PROUNI (Lei 11.096/2005) revela outros aspectos da dinâmica parlamentar e de sua contribuição para a formulação de políticas públicas na área educacional. De início, cabe enfatizar que uma iniciativa dessa natureza não poderia ter tido origem no Legislativo, por força dos mecanismos institucionais, inscritos na Constituição Federal, que reservam ao Poder Executivo a prerrogativa de

criar programas de governo, ao reservar-lhe a iniciativa exclusiva de matérias de natureza orçamentária. O PROUNI constitui uma alternativa de ingresso na educação superior, voltada para estudantes de baixa renda, que tenham feito o ensino médio em escolas públicas ou em particulares, como bolsistas integrais. As bolsas, concedidas a “fundo perdido”, são usadas para pagamento de encargos educacionais de cursos de graduação e sequenciais de formação específica em instituições educacionais privadas, com ou sem fins lucrativos, em troca de isenções fiscais. As bolsas podem ser integrais ou parciais, de 50% e de 25%, conforme o nível de renda familiar do candidato.

O programa representava uma reação do novo governo ao problema da crescente demanda reprimida pelo acesso à educação superior, que se tornava cada vez mais evidenciado pelos indicadores educacionais. Embora a expansão da rede federal fizesse parte da estratégia governamental para combater o problema, o PROUNI constituía um recurso mais imediato. Assim, o programa foi bem recebido pelos dois segmentos mais importantes que afetou: os proprietários de instituições privadas de educação superior – que apresentavam uma significativa capacidade ociosa – e os potenciais candidatos às bolsas, que na ocasião do surgimento da iniciativa se viram representados, de certa forma, pela União Nacional dos Estudantes (UNE) e pelo Movimento dos Sem Universidade, ambos simpáticos ao governo Lula.

O Poder Executivo tentou criar o programa por meio de projeto de lei, apresentado em maio de 2004, que passou a tramitar em regime de urgência constitucional. A discordância na coalizão, em especial dentro do próprio PT, fez o governo recuar da urgência e depois retirar o projeto, para o envio de medida provisória, por meio da qual se instituía efetivamente o programa, criando importante pressão a favor de sua aprovação, dada a mobilização de potenciais bolsistas ou de entidades que buscavam representá-los. O sucesso do programa manifestou-se no fato de, após oito anos, a lei que o criou ter sido objeto de apenas uma mudança, por sinal de iniciativa parlamentar.¹³⁷ Contudo, a medida provisória que o criou, apesar de ter tido rápida tramitação, foi objeto de intensos debates e de mudanças, tanto na Câmara quanto no Senado, embora a essência do programa não tenha sido alterada.

O relator da MP na Câmara, deputado Colombo (PT), enfatizou que a proposta equalizaria as instituições privadas de ensino superior do País, do ponto de

¹³⁷ Lei 11.509/2007, originada de projeto de lei do senador Valdir Raupp (PMDB), que reduziu de três para duas as avaliações com resultado insuficiente no SINAES para desvincular um curso do PROUNI. Lei “avulsa” (11.180/2005), originada de MP, autorizou a concessão de bolsa-permanência, para custeio das despesas educacionais, a estudantes beneficiários de bolsa integral do PROUNI.

vista fiscal, tornando-as “mais próximas umas das outras, em termos de gratuidade, em benefício dos estudantes brasileiros” (DCD, 02/12/2004, p. 52.494). Já para o líder do PT na Câmara, Henrique Fontana, a proposição:

dá transparência e republicanismo às vagas que as universidades filantrópicas devem fornecer (...) Mais do que isso, o acesso a essas vagas vai se dar de forma absolutamente republicana, com ação afirmativa, para que o pobre e o filho do pobre cheguem à universidade (DCD, 02/12/2004, p. 52.519).

Em contraposição, na visão do deputado Chico Alencar (PT), as instituições de ensino superior com fins lucrativos estavam “muito contentes” com o programa. Para ele, “aquele que pensa na educação como um negócio aplaude, evidentemente, esse programa que não consulta os interesses dos estudantes pobres que necessitam da escola superior, de preferência pública e de qualidade” (DCD, 02/12/2004, p. 52.534). A oposição à esquerda (PSOL) abominou as bases do programa, mas os parlamentares dos principais partidos de fora da base parlamentar do governo, PMDB, PSDB e PFL, apesar de ressalvas pelo uso de medida provisória para a matéria, votaram a favor de sua conversão em lei. No Senado, o relator da matéria, Rodolpho Tourinho (PFL), era ligado ao senador Antonio Carlos Magalhães. O senador pefelista José Jorge votou a favor da criação do PROUNI, mas não deixou de ironizar a situação de “muitos falando contra e votando a favor” (da proposição) e a mudança de postura petista: “esta meta que foi sempre o slogan dos partidos de esquerda, principalmente do PT, de verba pública para ensino público, hoje está sendo jogado na lixeira da História” (DSF, 17/12/2004, p. 43.893 e 43.887, respectivamente).

Entre as mudanças efetuadas, a Câmara suprimiu a contrapartida de prestação de serviços comunitários pelos beneficiários do PROUNI. Também conferiu maior transparência e rigor à comprovação da quitação de tributos e contribuições federais administradas pela Secretaria da Receita Federal e estabeleceu a exigência de que as instituições de ensino beneficiadas pelas isenções tributárias instituídas pelo programa assegurassem às entidades representativas da comunidade universitária acesso irrestrito à sua planilha de custos e ao processo de concessão de bolsas. Outra emenda aprovada uniformizou o critério de renda familiar para a seleção dos bolsistas. Mas a maior polêmica adveio da redução do alcance do programa, com a redução da proporção dos beneficiários do PROUNI em relação aos estudantes pagantes (de nove para treze) das instituições com fins lucrativos e sem fins lucrativos não beneficentes, bem como a diminuição, de 10% para 7%, da receita anual resultante dos encargos educacionais a

ser comprometida com a concessão de bolsas e o aumento da proporção de bolsas parciais de 50%.

Na votação dos destaques favoráveis às instituições de ensino, o líder do PT, deputado professor Luizinho, liberou a base aliada, “para o bom andamento dos trabalhos” (DCD, 02/12/2004, p. 52.527). Conforme protestou a deputada Alice Portugal (PC do B), “a alma do projeto que era de inclusão, virou de isenção” (p. 52.527). Segundo declarou adiante o senador Alvaro Dias (PSDB), “o Congresso Nacional está piorando o projeto do governo” (DSF, 17/12/2004, p. 43.895). Após reuniões com os setores interessados, o Senado aprovou a cifra intermediária de 8,5% da receita das instituições de ensino na concessão de bolsas. No cálculo do número de bolsas a serem ofertadas ficaram contabilizados os valores pagos pelos estudantes com bolsas parciais. As proporções originalmente estabelecidas na MP foram confirmadas apenas para 2005, de forma a não reduzir o contingente de bolsas comprometido. Entre outras mudanças do Senado, foi suprimida a anistia, que estava implícita no texto anterior, em benefício das instituições que haviam perdido a condição de filantrópicas por descumprimento de suas obrigações legais.

Se o PROUNI foi concebido no âmbito do Poder Executivo e apenas reformulado, em alguns aspectos, pelo Poder Legislativo, algo distinto ocorreu com a legislação que regula a avaliação da educação superior, no âmbito do sistema federal de ensino. O Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) foi concebido durante a tramitação, no Poder Legislativo, de medida provisória que instituíra um sistema de avaliação distinto. Houve uma particularidade extraparlamentar que originou essa situação: a substituição de Cristovam Buarque por Tarso Genro à frente do MEC.¹³⁸ O envio da MP antecedeu a troca e o novo ministro não tinha apreço pelo texto enviado ao Congresso. Naturalmente, o MEC participou das discussões no Legislativo, ofereceu sugestões informais e, no final, apoiou o texto apresentado pelo relator, deputado Dr. Evilásio (PSB).

De fato, a MP foi mal recebida no Congresso. Para o relator, o texto da MP tinha “reduzido conteúdo sobre avaliação propriamente dita”, apresentava “inadequação de termos”, desconsiderava o caráter multidimensional das instituições de educação superior e afastava a comunidade da “comissão que detém o poder real de conduzir a avaliação”, concentrando poderes na burocracia do MEC. Ademais, a proposta: “parece

¹³⁸ A principal oposição à gestão de Cristovam frente ao MEC veio da Casa Civil. Segundo o senador Cristovam (2013), “mais de trinta projetos [do MEC] pararam lá”.

limitar o que a LDB propõe de forma ampliada”, “não deixa claros os objetivos da avaliação”, “deixa de apresentar os principais elementos procedimentais que devem constituir um sistema de avaliação”, “não fala de avaliação institucional, interna e externa” e “tampouco faz referência a qualquer processo de avaliação, a ser cumprido pelos estudantes” (DCD, 04/03/2004, p. 7.815 e ss.). Para a deputada Raquel Teixeira (PSDB), o texto da MP “muda o sistema que estava em vigor por uma carta de intenção, um cheque em branco (...) ao Ministro da Educação para definir critérios”. Por outro lado, a deputada avaliou que o relator “fez um trabalho fantástico, que acomoda as emendas”. Lembrou ainda que “só o PSDB apresentou quase 30 emendas e, de certa forma, todas foram acolhidas nesse projeto de conversão”. (p. 7.826-27). Já deputado Murilo Zauith (PFL) cumprimentou o relator “por trazer de volta o Provão” (p. 7.830). O parlamentar se referia ao Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE), inserido no projeto, ao menos em parte para a obtenção do apoio dos principais partidos de oposição. Houve apenas uma divergência sobre seu caráter de amostragem. Parlamentares do PSDB e do PFL destacaram emenda para suprimir essa característica do exame, de forma a universalizá-lo, mas foram derrotados. No Senado, o *lobby* das instituições de ensino privadas ainda tentou emplacar na lei duas emendas de seu interesse,¹³⁹ sustentadas pelos senadores Antonio Carlos Magalhães (PFL), Romeu Tuma (PFL) e Ney Suassuna (PMDB), mas, no retorno à Câmara, elas foram rejeitadas.

O processo de aprovação da medida provisória sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), durante o governo FHC, revela a força política do Poder Executivo, mas, igualmente, a participação do Congresso Nacional na produção legislativa em matéria educacional. Trata-se, ainda, de matéria que, em sua origem, também não poderia ter sido de iniciativa do Poder Legislativo. Após cerca de dois anos de reedições, a MP foi finalmente convertida em lei (10.260/2001), com poucas alterações, entre as quais a previsão de que os estudantes deveriam ser selecionados mediante comissão formada paritariamente por representantes dos dirigentes, dos professores e dos alunos e, extrapolando o tema do

¹³⁹ A primeira das emendas determinava que, na composição das comissões de avaliação, deveria ser levada em conta “a representatividade de especialistas vinculados a IES públicos e privado”. Já a segunda traduzia o reconhecimento da baixa qualidade do ensino na maior parte do setor privado, ao estabelecer que o MEC deveria “considerar, quando da regulamentação desta lei, o nível de conhecimento dos alunos que ingressarem nas diferentes instituições de ensino, levando em conta, na avaliação dos cursos, o valor agregado de conhecimento transmitido ao longo do processo de formação de seus alunos” (DSF, 18/03/2004, p. 7.517). No dia anterior ao acolhimento das duas emendas, o senador Antonio Carlos Magalhães (PFL) havia criticado as lideranças partidárias por terem feito acordo para a votação da matéria no plenário geral e declarou que a MP “tem de ser mais estudada. (...) O assunto é grave demais para não ser estudado na comissão competente” (DSF, 17/03/2004, p. 7.315).

financiamento estudantil, a obrigatoriedade de as instituições de ensino que gozam de isenção de contribuição previdenciária aplicarem o valor correspondente na concessão de bolsas de estudo a alunos comprovadamente carentes (DCN, 28/06/2001, p. 13.273-78). Mas ao longo das reedições, foram efetuadas outras mudanças, que refletiam, em parte, demandas refletidas no Legislativo.

No governo Lula, além de algumas alterações de menor monta, operadas por meio de MP, duas leis promoveram mudanças mais amplas no programa. Formalmente, ambas foram de iniciativa parlamentar. A esse respeito, deve-se lembrar que o tema financiamento estudantil mobiliza facilmente significativo contingente de deputados e senadores, que frequentemente são procurados, por estudantes em situação de inadimplência ou com dificuldade de efetuar os pagamentos, muitas vezes indignados com o contraste entre sua situação e aquela dos beneficiados pela gratuidade da universidade pública e das bolsas do PROUNI. Isso explica o grande número de proposições parlamentares sobre a matéria. Mas essas proposições, no máximo, conseguem a aprovação em uma comissão ou em uma das casas legislativas. Contudo, no início de 2007, o Poder Executivo enviou proposição com diversas mudanças sobre o assunto, que passou a tramitar com outros 31 projetos na Câmara. A proposta do Executivo contemplava várias demandas contidas nas iniciativas parlamentares. Desse modo, era uma resposta a uma pressão social que já havia chegado ao parlamento. Nesse caso, a precedência regimental era de um projeto originado no Senado, que criava o pagamento do financiamento mediante serviço social, sugestão que acabou descartada naquele momento. O parecer da Comissão de Educação e Cultura da Câmara alegou ter aprovado 16 dos 31 projetos, além de diversas emendas, embora o texto do substitutivo tenha mantido, em grande parte, os termos da proposta do Poder Executivo. Eles refletiam, de fato, o resultado de negociações entre o MEC, os gestores do fundo, parlamentares e representantes de estudantes e de instituições privadas de educação superior, mesmo antes da chegada da matéria ao Congresso. Entre as mudanças aprovadas, estava o financiamento de 100% dos encargos educacionais, a extensão do financiamento para a pós-graduação *stricto sensu*, a fiança solidária e novos critérios de amortização da dívida (Lei 11.552/2007).

Padrão semelhante ocorreu com a mudança da lei ocorrida em 2010 (Lei 12.202), que estendeu o financiamento à educação profissional de nível técnico, criou abatimento do saldo devedor para professores da educação básica pública e médicos da saúde da família, bem como estabeleceu novas regras para facilitar o pagamento dos

empréstimos. Essas alterações no FIES refletiam um elevado grau de consenso sobre o esgotamento do programa nos termos em que se encontrava. A ampla, mas fragmentada frente parlamentar sobre o tema não mostrou capacidade de união em torno de uma iniciativa parlamentar. Ademais, por ter controle sobre o órgão operador do Fundo, a Poder Executivo dispõe de informações detalhadas sobre a situação financeira do Fundo.¹⁴⁰ Desse modo, na concorrência entre tantas propostas, predominou, embora não regimentalmente, aquela do ator mais importante, cujo sucesso, decerto, não deixaria de favorecer politicamente os membros da base governista mais envolvidos na matéria.¹⁴¹

A nova lei dos estágios (11.788/2008) revelou o constrangimento e o desgaste político da falta de tato do Executivo e de seus líderes na consideração das proposições de iniciativa parlamentar. Em maio de 2007, o presidente da República enviou à Câmara projeto de lei sobre o estágio de estudantes, em regime de urgência constitucional. Nessa casa, a proposição foi objeto de substitutivo, com a incorporação de mais de 20 das 67 emendas apresentadas, embora com a manutenção das linhas gerais da proposta original. No Senado, a matéria também continuou a tramitar em regime de urgência, apesar do pedido formal da Comissão de Educação aos ministros da Educação e do Trabalho para a sua retirada. Ocorre que tramitava, desde 2003, projeto de lei sobre a matéria, do senador Osmar Dias (PDT). Após permanecer quase parada cerca de três anos, a proposição tomou fôlego, com a realização de audiência pública, em março de 2007. Os dois projetos foram apensados e os relatores na Comissão de Educação e de Assuntos Sociais, senadores Ideli Salvatti, líder do PT, e Raimundo Colombo (Democratas), respectivamente, concluíram pela apresentação de um substitutivo comum, que aprovava o projeto vindo da Câmara, com diversas alterações, mas mantendo as linhas gerais da proposição original. Durante a discussão que precedeu a votação dos pareceres, em plenário geral, o senador Osmar Dias (PDT), membro da base governista, fez pronunciamento em que acusava o Poder Executivo de roubo de seu projeto e incitava seus colegas a não aceitarem a postura de subordinação do Poder Legislativo:

¹⁴⁰ Esse e muitos outros temas tendem a ser tratados pelos parlamentares, em suas iniciativas, de forma fragmentada, com enfoque em um ou outro aspecto, especialmente pela preocupação de atender a demandas específicas que chegam até eles.

¹⁴¹ O deputado Paulo Pimenta (PT) fez um breve relato das negociações que levaram à mudança: “quero dar o meu testemunho sobre a importância da mobilização, ocorrida em todo o País, do Movimento FIES Justo, coordenado por vários estudantes (...). Na verdade, foram eles que provocaram esse debate e fizeram com que o assunto chegasse não só a esta Casa mas também ao Ministério da Educação, sensibilizando o Governo para o encaminhamento desse projeto” (DCD, 16/09/2010, p. 49.873).

O Senado tem pedido respeito. O Senado tem dito que é preciso respeitar esta instituição. Mas os Senadores não estão se dando ao respeito votando essa matéria. O que está acontecendo aqui hoje, Sr. Presidente – vou dizer com todas as letras –, é uma palhaçada. Isso é uma palhaçada! Senadora Ideli, estou falando dirigindo-me a V. Ex^a, que sabe muito bem que esse projeto de lei é meu. O Governo copiou meu projeto de lei que está na Casa há cinco anos, passou pela Comissão de Educação, em três, quatro audiências públicas. Lá sofreu aperfeiçoamentos. O Senador Cristovam Buarque, Presidente da Comissão, sabe que meu projeto está tramitando na Casa há cinco anos, e o Governo nunca se colocou à disposição para votar, nem em regime de urgência, nem em regime normal. Mas soube, mais uma vez, fazer a pirataria, copiar meu projeto, dar entrada na Câmara dos Deputados, aprovar naquela Casa e, com essa palhaçada do regime de urgência, atropelar meu projeto. Trata-se de um desrespeito de parte do Governo comigo. Sou de um Partido da Base do Governo, mas não posso admitir esse desrespeito e não posso admitir o desrespeito dos próprios Senadores que vêm a esta tribuna cobrar do Governo a edição de medidas provisórias, dizer que o Governo legisla pelo Senado, pelo Congresso, mas, na hora que veem um projeto que é a cópia do projeto de um Senador que está na Casa há cinco anos, votam pacificamente, complacentemente. Não vou discutir o mérito do projeto, porque quem o fez fui eu, e todos sabem que ele estava na Casa há cinco anos. Por que o Governo copia o projeto quando ele é bom, manobra com a outra Casa para, ali aprovado, ganhar preferência nesta e aqui atropelar o projeto de um Senador? Sr. Presidente, o Senado tem de colocar em prática o discurso que faz. Não adianta dizer aqui que as medidas provisórias estão substituindo o Senado e a Câmara, porque votamos todas as medidas provisórias e as aprovamos. Acabamos de derrotar uma. Talvez seja a segunda, depois que estou aqui. Agora, projeto de lei feito por Senador, copiado pelo Governo, que não teve nem o respeito de conversar comigo durante todo esse tempo e aí vem em regime de urgência, atropelando o trabalho de cinco anos de um Senador, não posso aceitar! Isso é palhaçada, e o meu voto não vai levar! (DSF, 27/09/2007, p. 32966).¹⁴²

A partir de então, o senador Osmar Dias recebeu o apoio da oposição e mesmo de membros da base do governo.¹⁴³ Casos semelhantes foram citados.

¹⁴² Conforme a líder do PT, “como não vamos valorizar um projeto tão bom, tão bem feito como era o do Senador Osmar Dias, a ponto de termos aproveitado praticamente quase tudo?” (DSF, 27/09/2007, p. 32.967). Mas a fúria do senador Osmar Dias só aumentou com o argumento da senadora Ideli de que a questão deveria ter sido levantada antes e de que certamente o presidente Lula daria o crédito de autoria ao senador paranaense no ato de sanção da lei: “Eu gostaria de deletar o discurso da Senadora Ideli Salvatti, pelo menos da minha cabeça. Porque o Primeiro Emprego foi um projeto de minha autoria (...) Eu não fui convidado, mas nem para anunciar no Palácio e para coisa nenhuma. Não fui convidado. Então, não é verdade que depois dão a autoria. Dão a autoria nada! É pirataria pura, é desrespeito ao Legislativo. E o pior é que há Senador que defende esse desrespeito contra os companheiros de Casa. (...) Falar que não sabia, que não dava para interceder porque não sabia, pelo amor de Deus! Meu projeto, apresentei quando eu era o Presidente da Comissão de Educação. Ele foi debatido pelo Senador Cristovam Buarque, como Presidente da Comissão de Educação, várias vezes em audiências públicas, e o Governo participou. O Ministro da Educação participou, o Ministro do Trabalho, que é do meu Partido, participou. Pelo amor de Deus, vamos falar a verdade, vamos deixar de ser cara de pau, porque senão o Senado não vai ser respeitado! (...) este projeto está apresentado há quase cinco anos, foi intensamente debatido e foi simplesmente detonado pela mania, pela desonestidade que tem o Governo quando pega um projeto bom, copia e deixa o Senador falando sozinho, sem apoio dos seus pares. Hoje, felizmente, vi o apoio dos meus pares aqui e agradeço muito” (DSF, 27/09/2007, p. 32.967).

¹⁴³ Segundo o senador Antonio Carlos Valadares (PSB): “[O governo] peca quando copia, de forma tão transparente, proposições como a do Senador Osmar Dias, o que causou, com muita razão, a indignação não só dele como a de todos aqueles que estão participando do debate, inclusive a minha. Como aliado do

Prontamente, o Líder do Governo, senador Romero Jucá (PMDB), anunciou a retirada do regime de urgência. Os relatores mudaram seus pareceres, com a aprovação do projeto do Senado e o encaminhamento de prejudicialidade da proposição do Poder Executivo. A Câmara aprovou o substitutivo do Senado, sem alterações.

A lei que instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica (Lei 11.738/2008) igualmente revela a necessidade de negociação entre os dois poderes, embora com cuidado maior do Executivo a respeito da questão da iniciativa, independentemente de sua inconstitucionalidade. No início de 2007, o Poder Executivo mandou para a Câmara projeto de lei sobre o piso, com o fim de regulamentar uma das disposições da Emenda 53/2006. Entretanto, encontrava-se em tramitação naquela casa projeto de lei sobre a matéria, do senador Cristovam Buarque. Era patente a inconstitucionalidade desta proposição – apresentada ainda em 2004 –, por vício de iniciativa e, na ocasião, por conflito com a autonomia dos entes federados, o que não impediu sua aprovação no Senado, com parecer favorável da CCJ, em 2006, antes da aprovação da Emenda 53/2006. Embora a Câmara fosse mais rígida do que o Senado com os vícios de iniciativa, a questão não causou maior polêmica e, formalmente, o projeto do senador Cristovam foi o aprovado, com substitutivo, e o projeto do Executivo acabou prejudicado.¹⁴⁴ O texto final, porém, destoava das duas iniciativas, pois foi construído pela negociação entre os dois poderes, sob forte pressão dos entes federados, representados pelo CONSED e pela UNDIME. À parte as polêmicas sobre o valor do piso, sobre se haveria um para a formação de nível médio e outro para a superior, bem como sobre a jornada correspondente, os debates e as negociações levaram à inclusão, na lei, da extensão do piso aos aposentados e pensionistas, de fórmula de seu reajuste, do limite de jornada reservada à interação direta com os alunos e de norma sobre o dever da União de complementar os recursos necessários para pagar o piso, caso o ente federado demonstrasse não ter disponibilidade orçamentária de cumprir o valor fixado. Este último ponto foi acolhido em complementação de voto do relator, para atender pedido dos entes federados e de deputados de diferentes partidos. O único veto, sobre o pagamento do piso ainda em 2008, também atendeu às demandas de governos subnacionais, que alegaram falta da respectiva dotação orçamentária. A permanência da

Governo, penso que isso não deve acontecer. Isso já aconteceu com outros Senadores, inclusive comigo” (DSF, 27/09/2007, p.32.972).

¹⁴⁴ O senador Cristovam (2013) reconhece que seu projeto “só passou porque o governo apoiou”

insatisfação de alguns governadores, que recorreram ao Supremo Tribunal Federal, contra a própria fixação do piso e outras disposições da lei, revela não apenas o papel da educação nas prioridades de suas administrações, mas também os limites da pressão dos estados sobre o Congresso, quando não há consenso entre eles.

O recurso à edição de MPs foi comum em temas educacionais, tanto nos mandatos de FHC quanto de Lula, a maioria sobre matéria de iniciativa exclusiva do Presidente da República. Quase todas obtiveram sucesso, ainda que alteradas por emendas parlamentares. Em todo o período, a oposição manteve uma postura crítica contra a edição de MPs, em diversas ocasiões com a concordância de alguns membros da base governista. A falta de oportunidade para o debate ocasionada pelas MPs foi bem sintetizada no pronunciamento do senador Flavio Arns (PT):

Esta medida provisória [MP 173/2004] trata de alfabetização de adultos, programas de alfabetização, educação de jovens e adultos e transporte escolar, que são assuntos específicos da Comissão de Educação, de que faço parte. A Comissão, a propósito, duas semanas atrás, deliberou que enviaríamos formalmente à Presidência do Senado Federal nossa posição lamentando que estes assuntos sejam debatidos e aprovados aqui dessa maneira. É uma lástima para o Senado Federal e para a sociedade e, por via de consequência, uma atitude danosa para o Brasil. Isso tem que mudar, porque não é possível que uma Casa de leis se subordine com tanta frequência a conceder urgência a assuntos que, embora relevantes, sem dúvida não são urgentes. É uma pena que isso esteja acontecendo; lastimo, lamento, particularmente, a impossibilidade de discutirmos (DSF, 20/05/2004, p. 15.222).

Com frequência, as comissões encarregadas de apreciar as MPs não se reuniram ou não obtiveram quorum para deliberação, o que levou o debate e a decisão diretamente para o plenário geral. A apresentação de destaques a emendas tornou-se, assim, a principal ocasião para discutir a matéria em tramitação e, em não poucas circunstâncias, os senadores se viram pressionados pelas lideranças governistas a aprovar proposições sem emendas, de forma a evitar o retorno da matéria para a Câmara dos Deputados. No caso da MP 173/2004 (Lei 10.880/2004), o Poder Executivo alegou preocupação com os efeitos do calendário eleitoral sobre os trabalhos parlamentares. Contudo, a medida vinha por pressão de prefeitos e governadores, que reivindicavam mais empenho e rapidez da União no apoio aos respectivos programas e se mostravam insatisfeitos com a aprovação de lei, do final de 2003 (10.832), que havia elevado a participação federal nos recursos do salário educação.¹⁴⁵

¹⁴⁵ O senador Arns, ligado à rede da Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE), insistiu em destacar emenda que permitia o uso do transporte escolar público por alunos de educação especial de áreas rurais matriculados em escolas filantrópicas. O líder do governo, senador Aloizio Mercadante (PT)

Apesar da reclamação recorrente contra o excesso de MPs e a interpretação elástica dos critérios de relevância e, principalmente, de urgência, outra postura, talvez mais corriqueira, deve ser identificada no âmbito parlamentar: a de apoio aos novos programas ou à reformulação de outros, independentemente do instrumento legal utilizado. As MPs, naturalmente, oferecem respostas relativamente rápidas a demandas sociais e políticas e os efeitos das novas providências legais muito frequentemente assumem importância maior nos projetos políticos dos parlamentares. Ainda que o congressista da base de sustentação do governo não tenha interesse específico em determinado tema regulado por medida provisória, o cálculo de sua necessidade para o sucesso das políticas públicas desenvolvidas pelo governo leva-os, de fato, a ignorar ou minimizar os critérios de admissibilidade de uma MP. Nessa situação, nem mesmo o pouco caso do Poder Executivo com a existência de proposições de iniciativa parlamentar sobre a matéria presente em uma medida provisória incomoda seu autor – comportamento que sustenta a força da tese de delegação. A esse respeito, são exemplares as declarações do deputado Inácio Arruda (PCdoB), na discussão da MP 251/2005, que, entre outras medidas, conferiu *status* de lei ao Programa de Educação Tutorial (PET – Lei 11.180/2005), de estímulo à pesquisa e extensão universitárias, no nível de graduação:

Eu mesmo apresentei, em 2001, projeto de lei, aprovado pela Casa e em tramitação no Senado, sobre o PET, que hoje será aprovado por esta Casa, através da iniciativa do Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva. O Presidente da República está de parabéns, como também estão V. Exa., Sr. Presidente Severino Cavalcanti, que coloca em votação a matéria, e o Plenário, que acata a tão importante iniciativa do Governo Federal de criar o programa como forma de garantir, na graduação, a produção de ciência em nosso País (DCD, 10/08/2005, p. 37.898).

Mesmo que não tenha pedido para que ele tramitasse juntamente com a medida provisória, registro o Projeto nº 4.628, de minha autoria, com tramitação no Senado Federal, que trata do PET. Ele, evidentemente, se beneficia com a aprovação da medida provisória (DCD, 10/08/2005, p. 37.907).

Na realidade, não era o projeto do deputado que estava sendo aprovado. Pelo contrário, sua proposição não se beneficiou com a aprovação da medida provisória, pois esse fato credenciou a iniciativa parlamentar ao arquivamento. O governo federal,

pediu que a emenda não fosse destacada, de forma a evitar a possibilidade de retorno da matéria à Câmara, prometendo se empenhar junto ao MEC para que na regulamentação da lei a sugestão fosse contemplada. A emenda foi votada e perdeu por pouco (32 a 30 votos pela rejeição), mas o compromisso do líder foi mantido e o programa manteve a permissão sugerida pela emenda (DSF, 20/05/2004, p. 15.221-29). Ainda que pontual, trata-se de uma contribuição de origem parlamentar ao formato do programa de transporte escolar do governo federal.

especificamente o presidente Lula, que o deputado apoia, é elogiado, mesmo tendo atropelado a iniciativa do Legislativo. Em uma tentativa de desviar a atenção desse fato, o deputado estende os elogios ao presidente da Câmara e a todos os deputados, por acatarem a MP – que, na ocasião do primeiro pronunciamento, ainda seria objeto de votação. Mas a racionalidade do comportamento do deputado é cristalina: seu partido tem vínculos com o movimento estudantil e tradicionalmente recruta militantes no meio universitário; a autoria não tem tanta relevância, ainda que, no caso, o parlamentar tenha reivindicado uma espécie de coautoria.¹⁴⁶

O instrumento da MP foi também utilizado para contornar a morosidade do processo legislativo em matérias ordinárias, bem como o erro de cálculo do Poder Executivo a respeito dessa situação. Foi o caso da nova legislação proposta pelo governo Lula, em 2008, por meio de projeto de lei, para os programas de alimentação escolar, de transferência de recursos diretamente para as escolas e de transporte escolar. A iniciativa ampliava a cobertura de programas suplementares para o conjunto da educação básica pública – e, em casos específicos, para escolas filantrópicas e comunitárias conveniadas com o poder público. Muitas normas propostas já eram observadas, mas constavam de documentos infralegais. O projeto foi enviado à Câmara no final de fevereiro, com a intenção de implantar as mudanças no orçamento do ano seguinte. Apenas em novembro o projeto foi aprovado na Câmara. No final de janeiro de 2009, quando a matéria ainda estava em apreciação na CCJ do Senado – a primeira das três comissões encarregadas de deliberar sobre o projeto – o Poder Executivo editou medida provisória com texto semelhante. A favor da tramitação mais rápida da matéria, havia o desejo dos governos subnacionais de receber o quanto antes os recursos provenientes da ampliação dos programas. Poucas controvérsias surgiram, como duas normas propostas pelo Poder Executivo: a de determinar que a aquisição, o preparo e a distribuição da alimentação escolar deveriam ser realizados apenas por ente público (não aprovada); e a de assegurar que 30% dos recursos repassados pela União para a alimentação escolar seriam adquiridos “diretamente” (termo sugerido pela Câmara) da agricultura familiar, com prioridade para os assentamentos da reforma agrária, as comunidades indígenas e as quilombolas (aprovada). Ainda assim, a MP precisou ser

¹⁴⁶ Isso de forma alguma exclui o juízo de valor do deputado sobre a relevância do programa para a educação superior, o que sinaliza, generalizando, que um parlamentar não precisa ter interesse especial em determinada matéria para votar contra ela ou a seu favor. Os interesses do partido ou do bloco do parlamentar podem prevalecer na decisão. A reiterada ida ao microfone para declarar que o voto foi dado por orientação do partido deixa isso bem claro, inclusive nos casos em que o parlamentar nem sabe exatamente o que foi votado.

reeditada e apenas foi aprovada em junho de 2009, tornando-se a Lei nº 11.947, de 2009. Nessa MP, convém lembrar, foi adotada a estratégia questionável – e, às vezes, denunciada pela oposição – da introdução de novos temas no projeto de lei de conversão, a pedido do Poder Executivo, procedimento que reforça a tese da delegação e do interesse mútuo entre o governo e sua base parlamentar na implantação de políticas públicas.¹⁴⁷

Apesar desses desentendimentos pontuais, o governo Lula não encontrou no Congresso um obstáculo às suas políticas educacionais. A única proposta de lei educacional de relevância do Poder Executivo que não prosperou no período em foco foi a da reforma universitária, apresentada em 2006. Nesse ano, a comissão especial da Câmara encarregada de analisar o tema promoveu várias audiências públicas com educadores, representantes de organizações sociais e do governo. O Poder Executivo rapidamente desistiu do pedido de urgência constitucional, em decorrência dos numerosos questionamentos que logo surgiram a várias disposições contidas no seu projeto, tanto no parlamento quanto no âmbito da sociedade. A reação adversa e a mudança de legislatura esvaziaram a discussão do projeto e sua tramitação ficou estacionada até 2009, quando a comissão especial foi reinstituída e novas audiências públicas foram realizadas. Todavia, acabou não sendo votado o relatório do deputado Jorginho Maluly (DEM) sobre a matéria, que incluía, junto com a proposta do Poder Executivo, diversos projetos de iniciativa parlamentar, sendo o mais antigo de autoria do deputado Átila Lira (PSB). Os principais temas de dissenso, responsáveis pelo emperramento da tramitação do projeto, foram a forma de reposição dos docentes e demais servidores das universidades federais e a limitação do texto do projeto a essas instituições, sem a abordagem do conjunto da educação superior.

Contudo, vários aspectos abordados no substitutivo ou relativos à educação superior, de modo geral, foram implantados mediante decretos e portarias do Poder Executivo e mesmo por proposições aprovadas pelo Legislativo. No primeiro caso, encontram-se, por exemplo, assuntos incorporados ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI) e a ampliação do alcance do ENEM – por fim, contemplada na Lei 12.711/2012. No caso de matérias

¹⁴⁷ A oposição, como de praxe, não deixou de protestar contra o uso de MP para a matéria, como na intervenção do deputado Luiz Carlos Hauly (PSDB): “quero insistir nessa questão de projetos de lei serem encaminhados a esta Casa e aqui já tramitar proposta sobre a matéria de autoria de Parlamentares. Eu mesmo tenho matéria dessa natureza, e o Executivo usurpa a iniciativa do Poder Legislativo, editando medida provisória. (...) Não há mérito em o Executivo editar matéria baseado em projeto de lei de Parlamentares. (...) Aqui quem manda é o Executivo.” (DCD, 23/04/2009, p. 14.307).

tratadas em lei, merecem destaque, ainda, a reformulação do FIES, a abertura de novos cargos docentes e técnicos na rede federal e matérias a respeito da autonomia financeira das universidades federais incluídas nas leis orçamentárias. Assim, em audiência pública na Câmara dos Deputados, realizada em setembro de 2009, o ministro Fernando Haddad defendeu a necessidade de reformular o substitutivo ao projeto de reforma universitária, que teria se tornado “anacrônico, à luz dos avanços que foram viabilizados inclusive pelo Congresso Nacional” e que não havia sido adotado por que “não tínhamos condições políticas naquela ocasião, nem orçamentárias”. Ainda segundo o ministro, finalizada a série de audiências públicas:

será o momento de sentar-se com os técnicos do Ministério da Educação para justamente fazer uma atualização do texto. Sopesar o que é convergente e o que é divergente. Eventualmente, tentar estabelecer um texto de consenso. No que houver dúvida sobre qual caminho seguir, acho que precisamos buscar o entendimento. Se não for possível o entendimento, o texto não precisa contemplar todas as questões. Mas penso que é possível a construção de um substitutivo que dê conta sobretudo dos avanços do último período. Seria um prejuízo muito grande para o País não considerar o que o próprio Congresso já fez, em termos de regulação de educação superior, fora do âmbito desse projeto de lei específico. Seria um prejuízo muito grande não consignar na LDB o que o próprio Congresso já consagrou. No meu entendimento, assim que o Deputado Jorginho Maluly, o senhor e a Comissão se sentirem satisfeitos em relação ao apanhado de observações feitas por todos os parceiros — estudantes, setores privado, público e comunitário —, poderíamos reunir esse material, decantá-lo, fazer um balanço e tentar elaborar, a 4 mãos, um substitutivo que seja o mais progressista possível, que contemple as diferentes perspectivas, mas que coloque a educação superior num novo patamar. Eu considero possível (CD-NT, 01/09/2009, p. 4,5, 37-38).

A tramitação do projeto, entretanto, continuou emperrada e o governo Dilma deu continuidade à promoção de reformas setoriais na educação superior, particularmente na rede federal.

Um último tema educacional que merece destaque nas relações entre o Executivo e o Legislativo consiste nas políticas afirmativas em benefício de segmentos da população socialmente desiguais no acesso ao ensino superior. Foram objeto de iniciativas a esse respeito os afrodescendentes, os indígenas, os egressos do ensino médio público e as pessoas de baixa renda. A adoção dessas ações teve um caráter tipicamente incremental. De forma significativa, o tema esteve praticamente ausente dos debates da LDB. Apenas no final da década de 1990, a questão entrou na pauta política, apesar de reivindicada por alguns movimentos sociais, particularmente de afrodescendentes, espelhados nas políticas afirmativas surgidas nos Estados Unidos no rastro da luta pela igualdade de direitos civis na década de 1960. Um dos projetos pioneiros a esse respeito foi apresentado pelo senador Abdias Nascimento (PDT), em

abril de 1997, que instituía “medidas de ação compensatória para a implementação do princípio da isonomia social do negro” A proposição não dispunha, portanto, apenas sobre a criação de cotas para o acesso aos estabelecimentos de educação superior, mas tratava de diversas providências, nos campos da educação, do trabalho e do serviço público, que visavam promover ações afirmativas voltadas para esse segmento da população.¹⁴⁸ Na CCJ, foram levantados questionamentos sobre a constitucionalidade do projeto. Ao parecer favorável emitido pelo senador Roberto Requião (PMDB), opôs-se o voto em separado do senador Jefferson Peres (PSDB). Foi decidida a criação de uma subcomissão para analisar a matéria, com prazo de trinta dias, para corrigir os vícios de inconstitucionalidade de que padeceria a proposição. A subcomissão não concluiu o seu trabalho e o projeto foi arquivado ao final da legislatura, por falta de deliberação da comissão encarregada de apreciá-lo.

Em 1999, o tema decolou. Curiosamente, logo após o arquivamento do projeto do senador Abdias, com a mudança de legislatura. A divulgação de indicadores sobre as desigualdades de acesso à educação – que nada tinha de novo – contribuiu para problematizar a questão. Nas duas casas legislativas surgiram, sem qualquer alarde, propostas sobre a matéria. De início, com foco nos afrodescendentes. A seguir, nos egressos do ensino médio público e na população de baixa renda. O Senado chegou a aprovar projetos sobre a matéria, que acabaram apensados a iniciativas da Câmara.¹⁴⁹ O governo FHC não apoiou a ideia de cotas, mas se mostrou favorável ao princípio da ação afirmativa, que transbordava do meio acadêmico e da até então pouco notada militância de alguns grupos de pressão, para o público em geral, por meio da cobertura midiática. Ao apagar das luzes do segundo mandato, FHC editou medida provisória, rapidamente convertida em lei (10.558/2002), para criar o Programa Diversidade na Universidade, que previa a transferência de recursos da União a instituições de direito público ou de direito privado, sem fins lucrativos, que atuassem na área de educação e que viessem a desenvolver “projetos inovadores” para a promoção do acesso ao ensino superior de “pessoas pertencentes a grupos socialmente desfavorecidos, especialmente dos afrodescendentes e dos indígenas brasileiros”. A lei autorizava, ainda, a concessão de bolsas de manutenção e de prêmios, em dinheiro, aos alunos dessas instituições.

¹⁴⁸ Em 1983, o parlamentar havia apresentado, na Câmara dos Deputados, projeto de lei que instituía cota no acesso à carreira diplomática.

¹⁴⁹ São os casos do PL 6.912, de 2002, do Senador José Sarney (PMDB), cujo substitutivo tratava de ações afirmativas para os afrodescendentes em diversas áreas, além da educacional, e o PL 3.913, de 2008, da senadora Ideli Salvatti (PT), com reservas de vagas semelhantes à proposta do Poder Executivo (cf. a seguir).

Originalmente, as transferências eram permitidas apenas pelo período de três anos. Em 2007, emenda parlamentar a uma medida provisória suprimiu o prazo.

O governo Lula trouxe uma mudança de posição sobre o tema, embora o tratasse inicialmente com cautela. O Programa Diversidade na Universidade ficou no limbo, embora tenha sido utilizado para a concessão de bolsas. Contudo, o PROUNI contemplou as cotas “raciais”, desde o aparecimento do programa, por medida provisória, em setembro de 2004. Também nesse ano, o Poder Executivo enviou projeto de lei sobre a matéria, que foi logo apensado a outros projetos, sendo o mais antigo o da deputada Nice Lobão (PFL), que nem mesmo tratava de cotas sociais.¹⁵⁰ O projeto do governo reservava 50% das vagas das universidades federais a candidatos oriundos do ensino médio público e subvinculava metade dessas vagas a candidatos autodeclarados negros e indígenas, conforme a proporção de pretos, pardos e indígenas apuradas pelo censo demográfico na respectiva unidade da federação. Após uma tramitação de quase dez anos, período no qual chegou a ser arquivada, a proposição, incentivada pela iniciativa pioneira da Universidade de Brasília (UnB)¹⁵¹ – seguida com formatos diferentes por outras instituições de educação superior –, foi aprovada na Câmara, mediante substitutivo da Comissão de Educação, apresentado pelo relator deputado Carlos Abicalil (PT). O aspecto mais polêmico do projeto consistia nas cotas “raciais”. Para o deputado Paulo Renato (PSDB), “a minha tese era a de que, se simplesmente estipulássemos o critério de renda, estaria resolvido o problema racial também” (DCD, 21/11/2008, p. 52.932). O ex-ministro acordou com os partidários da “cota racial”, apoiada pelo Poder Executivo, a fixação de outro critério paralelo dentro da norma principal de reserva aos egressos de escolas públicas: uma subvinculação de vagas (50%) aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário mínimo *per capita* (originalmente, o parlamentar havia sugerido 3 salários-mínimos). O substitutivo da Câmara também estendeu a ação aos cursos dos institutos federais de ensino médio de nível técnico. Além disso, em todos os casos, definiu que a reserva devia ser considerada por curso e turno. O projeto foi aprovado por unanimidade, com entusiasmado encaminhamento de lideranças governistas e da oposição. A mudança de

¹⁵⁰ O projeto reservava 50% das vagas de acesso aos cursos de graduação das universidades públicas por meio de um anacrônico coeficiente de rendimento obtido ao longo do ensino médio, com base em um currículo nacional estabelecido pelo MEC.

¹⁵¹ A iniciativa da UnB, criada em junho de 2003 e implantada no segundo semestre de 2004, foi objeto de muita controvérsia. A comissão de avaliação de negritude, um dos pontos mais criticados, foi logo substituída pela autodeclaração.

posicionamento de muitos parlamentares, que haviam se mostrado refratários à tese de cotas, foi bem sintetizada na intervenção do deputado Miro Teixeira (PDT):

(...) quando apresentamos aqui, estimulado por muitos companheiros, o primeiro requerimento de urgência para este projeto de cotas, enfrentamos aqui sérias resistências. Realizamos Comissão Geral e debates aqui e houve companheiros que até tiveram de se explicar. Hoje a Câmara dos Deputados dá a demonstração exata do que é a organização do pensamento. Não é uma elaboração. Não é um negócio tirado do laboratório, o que não teria demérito algum. Mas aqui é uma conformação; acabou com o tempo, porque o tempo às vezes é útil mesmo para isso. Com o tempo, nós acabamos organizando o consenso. Tenho a impressão de que esta solução aqui é também pacificadora, pela maneira como acontece esta sessão e vai acontecer a votação. Eu cumprimento todos os Deputados, especialmente, muito especialmente aqueles que eram contrários e reviram as suas posições, porque aí está a grandeza da atividade pública – e também na vida, de modo geral, mas na nossa atividade principalmente (DCN, 21/11/2008, p.52.941-43).¹⁵²

O Senado precisou de mais quase quatro anos para aprovar o projeto. A demora deveu-se às reformulações dos pareceres, por conta de mudança de relatoria, dos apensamentos de outros projetos, mas, fundamentalmente, pelas divergências que envolveram a cota “racial”. O senador Marconi Perillo (PSDB) surgiu como um dos mais empenhados críticos dessa modalidade de cota, assim como daquela referente à renda. Assim, em 2009, apresentou voto em separado, com substitutivo, para restringir a reserva, no acesso às universidades federais, aos candidatos que haviam estudado os últimos quatro anos no ensino fundamental e todo o ensino médio na rede pública estadual ou municipal e, no caso da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, aos estudantes que tivessem cursado todo o ensino fundamental nas redes escolares dos entes subnacionais. Nos dois casos, a reserva seria por tempo definido e os percentuais – a começar em 40% das vagas – cairiam com o passar dos anos, na suposição de melhoria da educação básica

¹⁵² Ao chegar à Câmara, o projeto do senador Sarney tornou-se a proposição principal. Por questão de autoria, os deputados aprovaram requerimento dando preferência ao da colega Nilce Lobão. O significativo nessa troca foi a decisão, tomada no âmbito da Comissão de Educação, pela autora do substitutivo, de evitar os demais aspectos de ação afirmativa presentes na proposição do Senado. A decisão não deixou de ser inteligente: seria bem mais difícil obter consenso se outros setores fossem atingidos pelas cotas. Esse retraimento das propostas para facilitar a aprovação também se evidenciou na tramitação do Estatuto da Igualdade Racial, apresentado pelo senador Paulo Paim (PT), em maio de 2003, ao retomar iniciativa de sua autoria apresentada na Câmara, em 2000. Na versão original, havia cotas em diversos setores (20%, como mínimo, era o número mágico), contempladas em um capítulo próprio. Ao sair do Senado, em novembro de 2005, já não havia mais cifra, embora se falasse em diversos tipos de cotas. No substitutivo aprovado pela Câmara, já não havia mais o capítulo de cotas, mas apareceu uma “Subseção Única – Do Sistema de Cotas na Educação”, com apenas dois artigos: um afirmava o poder público adotaria “programas de ação afirmativa destinados a assegurar o preenchimento de vagas pela população negra nos cursos oferecidos pelas instituições públicas federais de educação superior e nas instituições públicas federais de ensino técnico de nível médio”; o outro tratava do acompanhamento e da avaliação dos programas. De volta ao Senado, a subseção desapareceu e restou tão somente um singelo art. 15: “O poder público adotará programas de ação afirmativa” (Lei nº 12.288, de 2010).

pública.¹⁵³ Em agosto de 2012, o Senado aprovou o projeto, sem alterá-lo, dando origem à Lei 12.711/2012, que teve vetado o dispositivo sobre coeficiente de rendimento obtido ao longo do ensino médio, sugerido pelo projeto original, de 1999, conforme indicado.

A tramitação de proposições educacionais no Congresso Nacional revela um parlamento mais atuante do que o comumente suposto, em parte da literatura sobre o Poder Legislativo e na mídia. Decerto, trata-se de um comportamento heterogêneo, em que o sucesso na proposição de normas, ainda que por modificação de iniciativas do Poder Executivo, conviveu com o apoio, por interesses de diversas ordens – fundamentalmente, os benefícios de *pork* e os dividendos políticos do esperado sucesso das políticas governamentais –, de uma maioria às propostas enviadas pelo ator mais importante do processo legislativo, no seio de um sistema de governo que confere amplos poderes institucionais ao presidente da República.

¹⁵³ Em seu voto, o senador Perillo argumentou: “a questão que se coloca na implantação de cotas não é se beneficiaremos os negros e afrodescendentes, mas, se ao agirmos somente sob o critério étnico e racial, não estaríamos ignorando a natureza da mestiçagem do povo brasileiro, e colocando à margem do benefício população não negra igualmente excluída” Além disso, prossegue adiante o senador, “avaliamos que não se pode, por meio do estabelecimento de faixa salarial, determinar, com precisão, quem é ou não é merecedor da medida. Isso porque o custo de vida varia conforme a localidade no território nacional, bem como o orçamento de cada família. Ademais, a causa da disparidade reside não na renda familiar propriamente dita, mas na baixa qualidade do ensino público fundamental e médio pátrio” Avulso do voto em separado disponível em: <http://legis.senado.gov.br/mateweb/arquivos/mate-pdf/59777.pdf> Acesso em 19/06/2013. Outro voto em separado, de 2011, do senador Lobão Filho (PMDB), flexibilizava a reserva, limitada a quem houvesse estudado apenas 4 anos em escolas públicas.

7. EXECUTIVO E LEGISLATIVO NAS REFORMAS EDUCACIONAIS: ARGENTINA

7.1. Converter a educação: a era Menem (1989-1999)

O primeiro ato para a reforma na Argentina não teve continuidade. No final de 1989, o presidente Menem incluiu, entre os temas a serem tratados no período de sessões extraordinárias, o da “autorização para transferir os serviços educacionais da Nação às províncias e ao município da cidade de Buenos Aires”. Os senadores radicais Margarita Malharro de Torres e Adolfo Gass apresentaram pedido de informações sobre a matéria. Mas em fevereiro de 1990, o Ministro da Educação, Antonio Salonia, enviou um projeto de descentralização para o Congresso, que não se sustentava em preocupações orçamentárias, pois apresentava fundamentação educacional (REPETTO, 2001). A proposta ficou parada no Senado, sob a desconfiança dos parlamentares e governadores, gerando apenas medidas inócuas, como a moção do senador Solari Yrigoyen (UCR) para que, “ao transferir às províncias os serviços educacionais se garantam os direitos previdenciários e assistenciais dos docentes” (*Proyecto de Comunicación* 56/1990).

Todavia, a agenda de mudança no campo educacional logo veria a convergência dos três fluxos e a correspondente abertura de uma *policy window*. As deficiências educacionais reveladas por diversos indicadores e a recorrente ideia de que o país devia preparar melhor seus recursos humanos para buscar uma inserção mais favorável na economia globalizada constituíam, em suma, os problemas que geravam ampla percepção nos meios governamentais e em amplos segmentos da sociedade sobre a necessidade de ajustes mais profundos no sistema de ensino. Entretanto, outro problema adicionado a essa lista viria a se mostrar decisivo no início das reformas: os problemas fiscais do país, que, segundo a visão dos dirigentes da economia, traziam a necessidade de promover cortes nos gastos do governo federal, inclusive da área social. Embora não tivesse origem específica no campo da educação, para esses atores, tratava-se de um problema que merecia ser atacado em várias frentes, entre as quais se encontrava a repartição de encargos educacionais entre o governo central e os subnacionais. A descentralização surgiu assim como o ponto de partida para a reforma. Essa *policy stream* se apresentava como viável tecnicamente, com custos toleráveis, desde que efetuada de acordo com determinadas condições, que viriam a se tornar objeto de muita negociação, embora de cumprimento questionável.

De fato, o tema da descentralização da oferta escolar já circulava entre educadores e no meio político. Ele constituiu uma das propostas do Congresso Pedagógico Nacional (1984-88), convocado por sugestão do então presidente Raul Alfonsín, ainda que, no início dos anos 90, diferentes motivações o sustentassem, como o desejo de democratização do sistema educacional, a busca de maior qualidade do ensino ou simplesmente o interesse de promover um ajuste fiscal. De certa forma, o tema, ao menos em tese, tinha ampla aceitação, inclusive de muitos governos provinciais, que, naturalmente, esperavam a correspondente transferência de recursos financeiros (REPETTO, 2001, p. 27). Mas o terceiro fluxo surgiu com a nomeação de Domingo Cavallo para o Ministério das Finanças e, pouco depois, com o apoio popular recebido pelo governo Menem após os primeiros sinais de sucesso do Plano de Conversibilidade, lançado em abril de 1991. A motivação de Cavallo era eminentemente fiscal. A transferência de escolas para as províncias visava desonerar as contas do governo federal. A estratégia adotada foi furtiva (CORRALES, 2004): o Ministro fez incluir a mudança na proposta orçamentária para 1992.¹⁵⁴ Ao ser identificada, a medida logo recebeu a oposição dos governadores, que naturalmente se julgavam despreparados para absorver os custos financeiros da transferência de encargos, que a proposta não assegurava. A principal entidade sindical docente, a *Confederación de Trabajadores de la Educación de la República Argentina* (CTERA)¹⁵⁵ nunca teve a força do SNTE no México e, assim como os demais opositores potenciais da medida, mal pôde reagir à proposta de um governo que ganhava as graças da popularidade trazida pela estabilidade econômica e pela retomada do crescimento. Ademais, conforme assinalou Repetto (2001), se, por um lado, os docentes podiam temer a falta de garantia de repasses financeiros, por outro, havia

¹⁵⁴ Conforme viria a declarar o deputado Federico Clerici, do pequeno partido de centro *Unión del Centro Democrático* (UCEDE), “quase todos fomos surpreendidos quando observamos em setembro deste ano os artigos que continha o projeto de lei orçamentário para 1992. Alí estava a transferência da educação secundária para as províncias, colocando-se em primeiro lugar a questão econômica e financeira (...)” (DS-CDN, 5-6/12/1991, p. 5.320).

¹⁵⁵ Criada em 1973, a CTERA chegou a ter, na década de 1990, 35% dos professores sindicalizados do país. Desde o retorno à democracia, a confederação teve um comportamento combativo e de distintas aproximações com os partidos políticos. Esteve próxima dos peronistas durante o governo Alfonsín, aliou-se depois à FREPASO (cf. nota 174), em seguida à *Alianza* (coligação da FREPASO com a UCR) e, com a crise do início do século, aproximou-se do partido *Afirmación para una República Igualitaria* (ARI). Outros sindicatos nacionais menos expressivos disputavam espaço com a CTERA, como a *Unión de Docentes Argentinos* (UDA), ligada ao peronismo, a *Asociación del Magisterio de la Educación Técnica* (AMET), também peronista, mas mais independente, e a *Asociación Docentes de Enseñanza Media y Superior* (ADEMYS) (RIVAS, 2004, p. 123 ss.). Cf. também Gindin (2011).

expectativas de melhoria em suas remunerações, pelo menos no curto prazo, dado que a maioria das províncias pagava salários melhores do que o governo nacional.

A reação veio do meio político, particularmente dos governadores provinciais. Após “várias reuniões, algumas bastante conflituosas”,¹⁵⁶ entre governadores e representantes do Poder Executivo nacional, com a participação de senadores, decidiu-se pela separação das normas de transferência da proposta orçamentária. Surgiu, assim, no início de outubro de 1991, o projeto dos senadores justicialistas Romero Feris e Olijela del Valle Rivas¹⁵⁷, que, em sua versão finalmente sancionada, facultava ao Poder Executivo Nacional transferir às províncias e à Cidade de Buenos Aires, “os serviços educacionais administrados diretamente pelo Ministério da Cultura e Educação e pelo Conselho Nacional de Educação Técnica, bem como as competências e funções sobre os estabelecimentos privados reconhecidos” (*Ley* 24.049/1991). Entre as exceções estabelecidas na lei encontravam-se as escolas superiores normais e os institutos superiores. As transferências ocorreriam mediante convênios entre o Poder Executivo nacional e cada província, a serem referendados pelos legislativos provinciais. A lei estabelecia que o Estado Nacional garantiria que os serviços transferidos seriam prestados “com ótima cobertura quantitativa, alta qualidade pedagógica e equidade em todas as jurisdições”.¹⁵⁸ A respeito do apoio federal, ficou definido que, quando o montante mensal arrecadado pelo governo central não atingisse a média mensal do período de abril-dezembro de 1991, o Governo Nacional cobriria “totalmente e de forma automática o custo mensal dos serviços transferidos”. Se ao final de cada mês essa média mensal fosse superior ao valor de referência, mas não cobrisse os custos dos serviços, o Governo Nacional financiaria “automaticamente a diferença”.

A maioria das normas sobre o apoio federal surgiu no texto aprovado no Senado, ainda no âmbito das comissões, em cumprimento aos acordos efetuados. Outras normas foram incorporadas no processo de votação no plenário geral. Assim, por exemplo, a exigência de referendo dos convênios de transferência pelos legislativos provinciais foi acolhida por sugestão da senadora Malharro de Torres (UCR), a pedido

¹⁵⁶ Conforme pronunciamento do senador Rodríguez Saá (DSCSN, 28/11/1991, p. 4.531).

¹⁵⁷ Em resposta à senadora radical Malharro de Torres, cujo partido se recusava a dar preferência à votação do projeto, a senadora justicialista Del Valle Rivas afirmou que “agora existem todas as condições para tratar das transferências. Os ministros das províncias concordaram com elas, mas querem uma lei específica e, de acordo com o que menciona o governador de Córdoba, está é uma lei específica, tal como ele de alguma forma solicitou” (DS-CSN, 30/10/1991, p. 3.516).

¹⁵⁸ A respeito dessa norma, o senador Solari Yrigoyen indignou-se com “o conteúdo paternalista da parte do Estado nacional” e questionou a forma a ser adotada para garantir que os serviços transferidos tivessem essas características: “Vai [o Estado nacional] enviar inspetores às províncias? Vai menosprezar nossos direitos provinciais?” (DS-CSN, 28/11/1991, p. 4.539).

dos governadores de Córdoba e Mendoza. A parlamentar radical não conseguiu, contudo, a aquiescência da senadora Del Valle Rivas, *miembro informante* (relatora), e da maioria na proposta para diferir as transferências para 1993, com base em um cronograma que atendesse “as possibilidades e necessidades das jurisdições” (DS-CSN, 13/11/1993, p. 4.044). O mesmo destino recebeu sua sugestão “quixotesca” – conforme ela própria qualificou – de incluir disposição para estabelecer que, no caso de a *Nación* não cumprir suas obrigações de transferência de recursos financeiros, seriam reintegradas a ela, “de forma automática, a totalidade dos serviços educacionais recebidos pelos governos provinciais” (p. 4.045). Foi rejeitada, ainda, sua sugestão de assegurar a titularidade dos professores transferidos nos respectivos cargos, independentemente da forma de acesso. O senador Luis Brasesco (UCR), por sua vez, endossou em plenário, com sucesso, a sugestão do governador de Entre Ríos de que o Poder Executivo nacional destinasse recursos para a reparação de edifícios transferidos em má conservação – e não tivesse a faculdade de decisão a esse respeito, conforme constava na redação original (DS-CSN, 28/11/1991, p. 4.553ss.).¹⁵⁹

Durante os debates, vários senadores manifestaram a preocupação de que, mesmo com as garantias introduzidas no projeto, os recursos federais adequados não chegassem e as províncias se vissem em uma situação de impasse. Nos termos da senadora Malharro de Torres: “o que vai acontecer com as escolas, com os salários dos professores, com os edifícios que é preciso reparar, se começa essa desídia burocrática e não chegar às províncias o apoio financeiro que tanto se diz que elas vão receber?” (DS-CSN, 13/11/1991, p. 4.042) O senador Eduardo Posleman enfatizou que, apesar de variações nas “dificuldades” enfrentadas pelas províncias, “em geral todas possuem déficits estruturais em seus sistemas; têm grandes dificuldades para pagar salários dignos a seus mestres e inclusive, em algumas ocasiões, tem havido atrasos nos pagamentos e graves problemas (...) devido à carência de recursos” (p. 4.054). O justicialista Libardo Sánchez reclamou desse receio de insuficiência de aportes federais, com uma inusitada simplicidade: “Por que tememos isso de ter ou não dinheiro? Vamos pegar o dinheiro [por meio] deste Parlamento quando o Poder Executivo o negar” (DS-CSN, 28/11/1991, p. 4.535).

¹⁵⁹ O apoio à posição adotada pelo governador da respectiva província foi explicitado pelo senador Eduardo Posleman (*Bloque de San Juan*), referindo-se a uma das reuniões realizadas sobre a matéria: “Como o governador eleito de minha província participou dessa reunião e aceitou a proposta nacional, creio que é minha obrigação como senador que a representa, ressaltando minha opinião pessoal e a do meu partido acerca da conveniência dessa transferência ou não, acatar o que o governador aceitou (...)” (DS-CSN, 28/11/1991p. 4.548).

O projeto foi aprovado de forma simbólica, mas na votação por partes vários senadores fizeram reservas e se opuseram a artigos do texto aprovado, como o senador Solari Yrigoyen, que elogiou o “fato positivo” de que “houve diálogo”, mas lamentou que o projeto fosse “uma verdadeira vassalagem, uma imposição às províncias [que] não têm alternativa senão aceitar a transferência, porque se não o fizessem sofreriam uma série de consequências que não estão em condições de afrontar” (DS-CSN, 28/11/1991, p. 4.536). A radical Malharro de Torres declarou que o projeto nascido no Senado era pelo menos “o único instrumento legal que até agora nos oferece alguma garantia” (DS-CSN, 13/11/1991, p. 4.042) e que “não podemos negar que o que temos sobre nossas bancadas é produto do consenso a que chegamos nesses dias” (DS-CSN, 28/11/1991, p. 4.531). Contudo, adiante, lamentou por votar favoravelmente ao projeto “levantando a mão como se fosse de chumbo porque tenho um acordo estabelecido, mas que me dói” (p. 4.541).

Na Câmara dos Deputados, igualmente se ergueram vozes de crítica ao caráter eminentemente financeiro das transferências. O deputado Juan Pablo Cafiero, dissidente no PJ, considerou significativa a discussão e votação do projeto de transferência juntamente com a lei orçamentária: “continua-se analisando a educação sob o prisma e o microscópio dos objetivos fiscais” (DS-CDN, 5-6/12/1991, p. 5.327). Segundo o deputado José Gabriel Dumon (UCR), não havia preocupação educacional nas transferências; seu objetivo era satisfazer a exigência de organismos internacionais:

Cabia esperar um grande debate em matéria de transferência de serviços educacionais, mas essa iniciativa se faz sem docência nem pedagogia. Testemunho disso são as reuniões que mantiveram no Senado da Nação os governadores e os ministros do Poder Executivo, nas quais não se discutiu como melhorar as escolas a partir das transferências; a discussão se centrou no dinheiro que as províncias não queriam ver escamoteado a fim de poder prestar esses serviços (...). Nesse marco, a preocupação do ministro da Economia da Nação era tirar esse gasto do orçamento nacional para levá-lo cuidadosamente aos organismos internacionais e lhes demonstrar que havia feito bem os deveres (DS-CDN, 5-6/12/1991, p. 5.307).

Outras críticas se manifestaram. Alguns deputados reclamaram que, antes da transferência, teria sido necessário debater uma lei geral de educação. As finanças das províncias foram, naturalmente, objeto de muitas preocupações. O deputado Exequiel Avila Gallo (*Defensa Provincial Bandera Blanca – Tucumán*), por exemplo, questionou: “Se as províncias deverão suportar todo o *déficit* nacional, quem vai sanar as finanças provinciais?” (DS-CDN, 5-6/11/1991, p. 5.343). Já o deputado Pedro Figueroa (*Movimiento Popular Jujeno*) lembrou que sua província não pagava os

servidores públicos há dois meses e, diante da perspectiva de receber mais de cinquenta estabelecimentos de ensino, questionou: “Como [a província] vai pagar as diferenças salariais e de toda ordem que vão aparecer?” (p. 5.341). Por sua vez, a deputada Mabel Marelli (UCR) advertiu sobre o risco de ruptura da homogeneidade da educação do país: “O sistema nacional de educação, que funciona, não obstante sua decadência e sua profunda crise, corre o risco de atomizar-se, multiplicando-se em 24 jurisdições provinciais díspares” (p. 5.343). A deputada Matilde Quarracino (UCR) criticou a falta de gradação no processo de transferência. A parlamentar enfatizou o fato de se ter “eliminado do projeto essas palavras chaves como são ‘transferência gradual, total e parcial’; foram substituídas por datas de início quase compulsórias (...)” (p. 5.338).¹⁶⁰

Ao final, o projeto foi aprovado sem alterações, com declaração de voto contrário da UCR, que, segundo o deputado Mario Brook, não apoiaria a proposição em decorrência da impossibilidade de aperfeiçoar seu texto (DS-CDN, 5-6/11/1991, p. 5.356). Dessa forma, foi aprovada a Lei de Descentralização (1991), sem gradualismo e com cláusulas de garantia que se mostrariam insuficientes para obrigar o governo central a manter seus aportes de recursos para o setor. Se até 1992/93, o governo federal detinha 32,5% das matrículas do nível secundário, em 1997, sua participação havia caído para 1,2% (FILMUS, 1996, p. 63-70; REPETTO, p. 30). Mas o processo de descentralização não foi homogêneo. O estudo coordenado por Repetto (2001) revelou, ao analisar os casos de Buenos Aires, Chaco, Mendoza e Neuquén, diferenças significativas entre as províncias. O poder de barganha de cada uma não foi igual, mas, em geral, elas receberam recursos federais, embora frequentemente em valores abaixo do esperado para fazer face aos novos encargos.¹⁶¹ Dessa forma, a participação do governo nacional no gasto público consolidado em educação caiu de 44,1%, em 1991, para 23,4%, em 1994 (ALVAREZ, 2010, p. 16). Isso explica o rastro de reclamações

¹⁶⁰ Conforme destacou Repetto (2001), os termos “gradualmente” e “parcialmente”, originalmente presentes no projeto dos senadores, para contemplar a transferência por etapas, foi suprimido por pressão da área econômica do Poder Executivo.

¹⁶¹ Assim, ainda segundo Repetto (2001), a Província de Buenos Aires, a mais afetada pela transferência, pôde conduzir de forma favorável a mudança, dadas as alianças políticas e a capacidade técnica de que já dispunha. Segundo o estudo, apesar do surgimento de alguns conflitos, gerados pela desinformação e pelas deficiências do governo nacional na administração de suas escolas antes da transferência, “a província pôde conduzir com bastante êxito a incorporação dos estabelecimentos e do pessoal transferido, uma vez que já dispunha de estruturas administrativas e capacidades instaladas” (p.59). Já Mendoza, também governada por justicialistas e a primeira província a assinar o convênio com o governo nacional, foi a única das estudadas a conseguir uma gradualidade no processo de transferência. Em Neuquén, a mudança foi tranquila porque havia poucos estabelecimentos de ensino a transferir. Já no Chaco, a transferência foi significativa, rápida e envolveu a barganha da liberação de recursos federais para reduzir os danos da crise econômica pela qual passava a província.

que o processo de descentralização deixou. Contudo, precisa ser apontada ainda a estratégia de Menem de garantir apoio dos governadores para sua política econômica e, pouco adiante, para seu projeto de reeleição, mediante o reconhecimento de liberdade para a ação dos caudilhos locais, que, naturalmente, não podiam pagar toda a conta do processo de descentralização, ainda que as províncias estivessem sendo convocadas para participar da disciplina fiscal buscada pelo ministro Cavallo (RIVAS, 2004, p. 39-40).

A reforma argentina teve continuidade em 1992, com a tramitação da nova *Ley Federal de Educación* (LFE – Ley 24.195/1993). O objetivo do Poder Executivo então não era propriamente fiscal, mas de promover alterações na estrutura educacional. Os bons resultados obtidos na economia – crescimento de 10% em 1991, repetido em 1992, após uma regressão de quase 2%, em 1990 e de 7%, em 1989 – ainda pareciam conferir ao Poder Executivo condições favoráveis para tentar impor suas preferências. Entretanto, dessa vez, os governadores e a CTERA não foram pegos de surpresa. De início, eles estabeleceram uma aliança estratégica para exigir maior aporte de recursos do governo federal para a educação. As negociações tiveram maior publicidade e se concentraram no Congresso Nacional, formado por maioria peronista nas duas casas. No Senado, os debates ficaram mais limitados à atividade dos parlamentares, mas na Câmara ampliou-se o rol dos participantes das discussões.

O projeto original enviado pelo Poder Executivo, sob os auspícios do Ministro Salonia, chegou ao Senado em março de 1991, para concorrer com outras quatro proposições sobre a matéria apresentadas por senadores. Conforme a mensagem do Executivo, seu projeto buscava ser “flexível e adaptável às mutáveis circunstâncias”. Fazendo comparação com a lei de Educação Comum de 1884, a mensagem lembrava que “hoje vivemos outro momento, dada a plena maturidade institucional das províncias, capazes de satisfazer expectativas que então não lhes eram possíveis”. O projeto foi mal recebido pela oposição. De acordo com a avaliação do deputado socialista Pedro Alberto García, durante os debates sobre matéria, o projeto do Poder Executivo era:

totalmente sem substância, injurídico, não imperativo, genérico e (...) não sustenta nenhum dos princípios básicos da educação, que estão contemplados em todos os projetos que se encontram neste momento em discussão, desvalorizando, assim, o que eram as aspirações da comunidade. Talvez isso tenha sido feito de forma intencional, uma vez que aquilo que não se define em regras claras fica para ser decidido discricionariamente (DS-CD, 1-2/09/1992, p. 2.266).

O projeto também foi recebido com muitas críticas por setores da sociedade ligados à educação, principalmente sindicatos, profissionais do ensino e estudantes, segmentos que começavam a se mobilizar em manifestações de rua contra a situação dos salários dos profissionais das escolas transferidas, a falta de professores e a inexistência de garantias legais claras sobre o financiamento do ensino público. A maioria dos senadores não foi capaz de entender o sentimento de mal-estar disseminado nos meios educacionais e aprovou projeto próprio, que não oferecia respostas satisfatórias para questões-chave que geravam o clima de insegurança.

Contudo, o novo texto apresentava algumas diferenças significativas em relação ao texto do Poder Executivo, a começar pela dimensão, que saltou de 25 para 55 artigos. Em vez dos 7 anos de ensino primário obrigatório, foram estabelecidos 10 anos de educação compulsória, com início aos 5 anos, na pré-escola, e continuidade nos 9 anos de educação geral básica. O princípio da gratuidade apareceu no texto do Senado, embora associado apenas ao ciclo básico. Também se instituía a “assistência obrigatória gratuita” por meio de programas de apoio às crianças e adolescentes “dos setores sociais mais desfavorecidos”. Foram feitas menções aos direitos dos trabalhadores da educação, cujo detalhamento era remetido para legislação específica. Porém, foi estabelecida isonomia de “remuneração mínima” entre docentes de escolas públicas e privadas. Alguns temas ausentes da proposta do Poder Executivo foram abordados, como educação especial, educação básica de adultos e educação a distância. Quanto ao financiamento, surgiu tão somente a norma genérica de previsão de lei específica para estabelecer “as fontes permanentes de financiamento do sistema educacional, as modalidades para seu incremento e os critérios para sua distribuição”.

O projeto aprovado no Senado resultou de uma proposta acordada no âmbito das Comissões de Educação e de Orçamento e Finanças, a partir de cinco proposições, entre elas a do Poder Executivo. A senadora radical Margarita Malharido de Torres e a justicialista Olijela Del Valle Rivas, presidente da Comissão de Educação, foram as principais artífices do projeto. Algumas divergências que permaneceram foram decididas por votação no plenário geral.

A maioria dos governos provinciais apoiou, sem grande entusiasmo, o texto do Senado, embora ainda fosse grande a insatisfação com a falta de garantias mais concretas sobre as transferências do governo central. As objeções das províncias foram expostas em documento da ministra da educação da Província de San Juan, Margarita Ferrá de Bartol, com o apoio dos titulares da mesma pasta de outras 14 províncias, além

da Municipalidade de Buenos Aires. O documento, inserido no Diário de Debates a pedido do senador Eduardo Posleman (*Bloque de San Juan*), criticou o caráter regulamentador e programático do projeto, com o argumento de que ele deveria se ater a normais gerais. Desse modo, a lei deveria ser “prospectiva, de execução factível”, e oferecer garantias reais de cumprimento, “conforme as possibilidades de cada uma de nossas jurisdições”. Segundo a ministra, era “altamente preocupante estipular novas obrigações sem a previsão de recursos para a sua atenção específica”. Ademais, o projeto não deveria incluir “aspectos técnico-pedagógicos, (...) próprios de projetos e programas, que estão sujeitos à dinâmica do tempo, da realidade e da avaliação de experiências feitas em diferentes âmbitos”. Em sua visão, a proposta do Senado estabelecia uma “estrutura rígida” para o sistema educacional e avançava sobre “faculdades institucionais das províncias”. Dessa forma, manifestava preferência pela proposta do Poder Executivo, que permitiria variações e compensações entre os níveis de duração, desde que respeitado o tempo de obrigatoriedade. Foram feitas, ainda, reservas à presença de “aspectos” de legislação trabalhista dos docentes. Quanto ao Conselho Federal de Educação, órgão criado pelo projeto do Senado, a ministra defendeu que suas resoluções tivessem apenas caráter geral, sobre temas que não tratassem de atribuições de competência das províncias (DS-CSN, 1-2/09/1992, p. 274).

O ponto que mais suscitou divergência nos debates do Senado residiu na proposta derrotada dos radicais e de outros agrupamentos de oposição de fixar o valor de 6% do PIB para a educação.¹⁶² A defesa do ponto de vista justicialista e, naturalmente, do Poder Executivo, foi sustentada principalmente pelo senador Rodríguez Saá:

De nada vale que coloquemos agora uma aparente norma obrigatória e fixemos uma porcentagem, seja sobre o orçamento, seja sobre o Produto Interno Bruto, que é mutável. Se essa porcentagem não se adequar depois ao que determinarmos na lei do orçamento, ficará revogada a norma que hoje vamos aprovar, o que, como afirmei, é um absurdo. (...) O que agora temos de dizer, situação e oposição, é que oportunamente devemos aprovar um orçamento suficiente para a área educacional. Reitero que se no futuro, por uma questão de maiorias, acontecer de a lei do orçamento não afirmar exatamente o que hoje estabelecemos, revogaríamos naquele momento o que agora aprovamos. (DS-CSN, 06/05/1992, p. 261).

As decisões do Senado só vieram aumentar o sentimento de insatisfação já muito acentuado no meio educacional, contribuindo sobremaneira para desencadear uma onda de protestos de rua no mês de junho e início de julho, nos quais professores,

¹⁶² O ano mais próximo com dados do Banco Mundial (s.d.) é 1996, com 3,7%.

estudantes, sindicalistas, militantes de partidos de esquerda e mesmo pais de alunos denunciavam a crise da escola pública, a falta de compromisso do governo Menem com o financiamento das escolas transferidas e as omissões e falhas do projeto que havia saído do Senado, sem debate com a sociedade. Conforme identificaram a imprensa e outros observadores, o movimento teve caráter marcadamente espontâneo. A CTERA viu-se como coadjuvante nos protestos de rua, cujos participantes, em boa parte, viam com desconfiança a atuação sindical.¹⁶³ A partir de Buenos Aires, as manifestações se espalharam pelo país (NARDACCHIONE, 2011).

A escalada dos protestos gerou perplexidade no governo Menem, que se viu dividido e acabou por desenvolver diferentes estratégias de ação para lidar com a crise. O presidente criou uma comissão interministerial para tratar do conflito. A negociação foi feita em separado e de forma simultânea com os principais atores organizados. A mais bem sucedida foi com os governadores, que receberam novas garantias do governo central, mediante a elaboração de um pacto federal educativo, a ser inscrito na lei de educação. Também foi acertado o estabelecimento de um papel mais ativo das províncias no Conselho Federal de Educação. O apoio aos governadores acabaria por significar, ainda, a saída de Salonia do ministério. As negociações mais difíceis ocorreram com os sindicatos. As divergências sobre aspectos salariais impediram um acordo entre os dois lados. Contudo, o Poder Executivo começou a recuar de suas posições a respeito de deliberações do projeto de lei que vinham sendo objeto de críticas dos manifestantes e dos sindicatos, principalmente a ausência de garantia de gratuidade do ensino público. Outra estratégia do governo, de ameaça e de mudança de foco dos debates, partiu do próprio Menem, que exortou os pais a não deixarem seus filhos irem para as manifestações de rua, pois eles poderiam ser usados “por uma nova onda de terrorismo, com todas as consequências que o desaparecimento de pessoas pode gerar”. A declaração recebeu severas críticas de organizações sociais e da oposição. Contudo, foi bem sucedida, principalmente porque mudou o foco dos debates da crise educacional para os direitos humanos. Por fim, a estratégia mais importante do Poder Executivo foi levar o debate das ruas para o Poder Legislativo. Ao final, o governo conseguiu desmobilizar os protestos de rua e a CTERA se viu isolada em suas reivindicações de

¹⁶³ Díaz (2001, p.126-128) observou que, com a estabilização da economia e a melhoria da situação salarial dos professores, a mobilização do sindicato havia se orientado para a oposição às reformas pró-mercado do governo e para a disputa partidária. Segundo apuração do autor, o salário médio dos professores havia crescido mais de 40%, o dobro do crescimento da remuneração média dos trabalhadores em geral.

natureza salarial, sem a pressão das manifestações populares e sem a aliança precária estabelecida com os governadores (NARDACCHIONE, 2011).

A transferência dos debates da rua para o parlamento envolveu três aspectos: O primeiro consistiu no recuo do governo de suas posições anteriores, particularmente quanto a não querer explicitar o princípio da gratuidade do ensino público em todos os níveis e a insistir na adoção de normas vagas sobre o financiamento educacional. Assim, os parlamentares justicialistas direcionaram seus discursos para a defesa da escola pública e de princípios polêmicos, como a laicidade do ensino e as responsabilidades do Estado com a educação. Já o ministro Cavallo, inicialmente intransigente a respeito da possibilidade de o governo central assumir obrigações financeiras que pudessem comprometer a lógica de seu programa de estabilização econômica, aceitou ao menos parte das críticas sobre a forma como o processo de descentralização educacional vinha se desenvolvendo. O segundo aspecto envolveu a convocação dos mais variados setores da área educacional para apresentar suas sugestões no âmbito da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o que se deu entre os meses de julho e agosto de 1992. Já o terceiro consistiu na busca do maior número de pontos possíveis de consenso com os parlamentares dos partidos de oposição que se dispusessem a negociar.

O principal articulador dessa estratégia no Legislativo foi o presidente da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, o justicialista Jorge Rodríguez. Seu principal interlocutor no Poder Executivo não estava no Ministério da Educação. Conforme sentenciou o deputado Pedro Alberto García, do *Partido Socialista* (PS), Rodríguez “havia mudado os eixos da discussão” da matéria, uma vez que era “mais fácil conversar de educação com o ministro Cavallo do que com o ministro Salonia, porque é aquele que fixa as prioridades e (...) decide o verdadeiro financiamento que terá a educação” (DS-CDN, 1-2/09/1992, p. 2.266).¹⁶⁴

Apesar da disposição de negociação por parte dos partidos de oposição, foram elaborados três projetos concorrentes com o texto sustentado pela maioria, entre

¹⁶⁴ Antes mesmo da aprovação da lei, Rodríguez foi escolhido para ocupar a pasta da Educação. Cabe assinalar que parte da oposição continuou a criticar a forma como as decisões eram tomadas. O socialista Luis Fernando Zamora (PS) protestou contra a falta de transparência dos grandes partidos nas discussões e decisões no âmbito da Comissão de Educação. Para ele “cometeu-se grave fraude política contra as reclamações e expectativas da comunidade, porque houve setores que tinham esperanças, sobretudo a partir da promessa realizada neste corpo, no sentido de que iam ser contempladas as sugestões feitas e discutidos, nos estabelecimentos educacionais, os projetos apresentados, para que não se repetisse o mecanismo utilizado no Senado (...)”. (DS-CDN, 01-02/09/1992, p. 2.272).

eles um da UCR. Conforme ressaltou de forma otimista o deputado Jorge Rodríguez, após calcular em mais de sessenta as instituições ouvidas na Comissão de Educação, os quatro projetos “não são produto de posições extremas, mas foram meditados e serviram para um enriquecimento mútuo” (DS-CDN, 27-28/08/1992, p. 2.204).

O texto por fim aprovado na Câmara era mais extenso, com 78 artigos. Até direitos e deveres dos estudantes foram tratados no projeto. Alguns temas omitidos ou pouco abordados na proposta do Senado foram desenvolvidos, como avaliação, formação docente, educação básica de adultos e modalidades de ensino. A estrutura dos níveis escolares não mudou substancialmente. A obrigatoriedade escolar foi mantida em 10 anos, com início aos 5, último ano da educação inicial, seguidos de 9 anos de *educación general básica* (EGB) e, sem caráter obrigatório, do nível polimodal, de 3 anos. Os termos da aplicação de recursos públicos no ensino privado foram praticamente mantidos. Contudo, ficou assegurado o princípio da “gratuidade nos serviços estatais, em todos os níveis e regimes especiais”. O financiamento recebeu tratamento mais detalhado e impositivo. Foi prevista a duplicação gradual, no prazo de cinco anos, dos investimentos públicos em educação, a uma razão de 20% ao ano, a partir de 1993, e, alternativamente, o aumento de 50% da parcela do PIB destinada ao setor, no mesmo prazo, valendo o que fosse maior. Para atingir esse patamar, foram estabelecidos dois instrumentos: a criação de impostos específicos para os setores de maior capacidade contributiva e a formalização do Pacto Federal Educativo, pelo qual as responsabilidades e esforços do governo federal, das províncias e da municipalidade de Buenos Aires seriam explicitados. Deu-se, ainda, caráter impositivo ao financiamento, pelo governo federal, de programas especiais de desenvolvimento educacional, no apoio a situações emergenciais e ao combate às desigualdades regionais. Já as universidades estatais receberiam no orçamento de 1993 valores atualizados não inferiores aos de 1992. A respeito do aumento de recursos orçamentários para a educação, o debate se acirrou, pois alguns parlamentares acharam a medida insuficiente. O deputado Luis Fernando Zamora (PS) contestou a adequação da medida:

Quase poderia dizer que este é o ponto central de rejeição a esta iniciativa, porque além da enumeração de critérios abstratos que se faz, se não são sustentadas com um financiamento concreto tudo fica em uma declaração de desejos. (...). Manifestamos que essa duplicação do orçamento de forma gradual em cinco anos é na realidade uma burla se apenas se tem em conta que nesses anos vai aumentar a população escolar, o que já neutralizaria essa intenção de que com essa duplicação dos recursos melhore a situação profundamente grave em que se encontra a escola pública. Esse aumento

gradual não leva a nada; a única coisa que significa é que tudo vai ficar igual (DS-CDN, 02-03/09/1992, p. 2.442).

Por sua vez, os principais pontos de divergência dos radicais foram apontados, entre outros, pela deputada Ángela Sureda. De início, ela contestou uma suposta ingerência do Estado “na vida privada das famílias argentinas”, quando da estipulação do “direito de ensinar e de aprender”. Em seguida, criticou a falta de atenção do projeto da maioria com a ideia de educação permanente. A proposição foi acusada, ainda, de não estabelecer “claramente” o que é “a responsabilidade irrenunciável e indelegável do Estado federal”, ao fixar as linhas de política educacional. Desse modo, importantes garantias dos direitos educacionais, “vinculadas à obrigatoriedade, à gratuidade, à neutralidade religiosa e à oferta de serviços de assistência e compensação”, estariam ameaçadas. A esse respeito, argumentou a deputada, a UCR propôs, em seu projeto, a criação de uma “comissão de controle” do cumprimento das normas da lei de educação, composta por 3 senadores e 3 deputados. Outra divergência enfatizada era a redução do nível primário de 7 para 6 anos, ainda que seguidos de 3 anos também compulsórios da educação secundária. A deputada lembrou que a evasão escolar depois do primário acabaria significando para muitos jovens uma escolaridade reduzida. Ela defendeu, assim, a criação, como constava da proposta do Senado, de uma educação básica comum abarcando todo o período obrigatório, bem como atenção maior da lei à escola maternal, que deveria ser assumida pelo Estado a partir de 45 dias de vida até os 5 anos. Embora se esperasse a elaboração de uma lei específica para a educação superior, os radicais reivindicavam o estabelecimento, na lei geral, da autonomia universitária e da gratuidade da educação superior pública, como norma de “comprometimento moral” (DS-CDN, 27-28/08/1992, p. 2.209-2.217).

Já em 1993, o Senado acolheu a maior parte das mudanças efetuadas pelos deputados, mas insistiu não apenas na manutenção de vários artigos de sua autoria como também na redação de parte de outros, atitude que gerou forte contestação dos partidos de oposição, que denunciaram a existência de incoerências no novo texto e imputaram a inconstitucionalidade da norma regimental que sustentou a decisão da Câmara Alta. A determinação mais relevante no corpo do texto residiu na manutenção da estrutura dos níveis educacionais, conforme o Senado havia anteriormente estabelecido.

Os deputados justicialistas concordaram, de forma geral, com as mudanças do Senado, pois consideraram que o projeto da Câmara havia sido pouco modificado. O deputado Florencio Aceñolaza fez apenas a ressalva de que “a estrutura do sistema

educacional em que insiste o Senado (...) não está de acordo com os tempos históricos em que vivemos e a consideramos desajustada sob distintos pontos de vista (...)”(DS-CDN, 14/04/1993, p. 6.746). O deputado Eduardo Amadeo avaliou que “as modificações (...) constituem alterações formais, pois se mantém o mesmo corpo conceitual com que [o projeto] saiu da Câmara”. O deputado minimizou os desacordos entre a Câmara e o Senado e procurou capitalizar, em favor do Legislativo, os efeitos dos protestos de rua, revelando-se satisfeito pelo fato de a iniciativa ter demonstrado “como se pode legislar com absoluta separação de poder e total independência das Câmaras”, mas também “porque este projeto foi tratado com a participação do povo – inclusive nas ruas – fazendo-nos notar nossas obrigações, acompanhando-nos em nosso trabalho e exigindo de nós a cada dia que elaborássemos um projeto da melhor maneira possível” (p. 6.746). Já o também justicialista Luis Martinez revelou alívio com a iminente sanção do projeto, sem a mobilização que a aprovação do projeto do Senado havia suscitado no ano anterior, e afirmou que “as organizações gremiais calaram suas vozes não por conveniência, mas porque foram ouvidas, pois lhes foram abertas as portas da democracia e da participação” (p. 6.765).

As críticas mais ferrenhas vieram dos socialistas. O deputado Zamora afirmou que o projeto do Senado “legaliza a destruição da escola pública” e que a Câmara votou um projeto “similar na sua essência (...) ao decidido pelo Senado”. O Legislativo, assim, estava para aprovar “um projeto repudiado nas ruas” e o fazia porque “neste momento não está o Congresso rodeado por dezenas de milhares de pessoas”, dado que a mobilização do ano anterior não voltara a ocorrer. Além disso, o governo teria contado com o “papel nefasto” de forças políticas que diziam opor-se ao projeto. Foram citados os radicais, a centro-esquerda e mesmo a CTERA (DC-CDN, 14/04/1993, p. 6.763-65).

A UCR também votou contra o projeto, apesar das negociações feitas com a maioria durante a tramitação da matéria, nas duas casas legislativas – o que não impediu que os radicais tivessem apresentado projetos alternativos também em ambas as casas. Os radicais enfatizaram sua “dissidência total” em relação ao texto final, que para eles “estabelece mais interrogações do que definições”. Alegaram que as mudanças do Senado originaram um “novo produto”, que deveria ser novamente revisado pelos deputados. No que concerne ao conteúdo, as objeções foram numerosas. Entre elas, pode-se citar: caráter unitário e não federal da lei; omissão da definição do estatuto jurídico das universidades públicas; falta de um mecanismo para garantir o

cumprimento dos direitos previstos; tratamento privilegiado à educação privada; insuficiência do financiamento para a educação, com a falha de não se fixar os aumentos de recursos previstos em moeda corrente; desconhecimento do princípio de laicidade da escola pública e conceito de assistência ao estudante “insuficiente e discriminatório”. (DS-CDN, 03/09/1992, p. 5.638ss.).

Ao final, os radicais solicitaram votação nominal e o resultado revelou a força da maioria governista: 114 votos a favor das mudanças introduzidas pelo Senado, 65 contra e uma abstenção.¹⁶⁵

Aprovada a LFE, o tema educacional reapareceu com força na reforma constitucional de 1994, que decorreu, em parte, de um arranjo político entre as lideranças justicialistas e radicais para permitir a Menem concorrer a um segundo mandato, com duração alterada para 4 anos, em troca da redução dos poderes presidenciais sobre alguns setores da administração pública. A UCR obteve, ainda, a criação de mais uma cadeira no senado por província, o que lhe permitiria conter a queda de sua representação nessa casa legislativa. Em matéria educacional, a garantia de autonomia acadêmica e de autarquia administrativa e financeira das universidades nacionais foi alçada ao nível constitucional, tema que suscitou as divergências mais significativas, ao lado da questão da gratuidade. O art. 75 menciona “os princípios de gratuidade e de equidade da educação pública estatal e a autonomia e autarquia das universidades nacionais.” A referência à autarquia foi vista pela minoria como passível de gerar intromissões indevidas do Estado no meio universitário e uma abertura para a cobrança de encargos dos estudantes. Por isso, tentou-se explicitar, sem sucesso, a gratuidade desse nível de ensino nos estabelecimentos públicos. Igualmente, não obteve sucesso a tentativa de suprimir o vocábulo “equidade”, visto como um sinal desfavorável à gratuidade no nível superior. Ao final, o PJ e a UCR firmaram acordo para aprovar o mencionado texto (MIGNONE, 1998).

No ano seguinte, foi aprovada a *Ley de Educación Superior* (LES – Ley 24.521/2006). O debate ocorrido no processo constituinte reapareceu, mas, dessa vez,

¹⁶⁵ Na Argentina, os projetos de lei de iniciativa do Poder Executivo podem ter início em qualquer uma das casas do Congresso. O art. 71 da Constituição argentina, antes da reforma de 1994, determinava o seguinte rito para o processo legislativo entre as duas casas legislativas: aquela em que o projeto começou a tramitar tinha a prerrogativa de avaliar eventual revisão da outra casa; se as mudanças efetuadas na casa revisora fossem aprovadas pela maioria absoluta dos membros da casa iniciadora, a matéria iria à sanção presidencial; no caso de mudança, ainda que parcial, do texto da casa revisora, o projeto voltaria a esta e suas mudanças precisariam de 2/3 dos votos de seus membros para serem ratificadas – o que não ocorreu no caso em apreço; se esse apoio tivesse sido obtido, a matéria voltaria à casa iniciadora, que precisaria de 2/3 dos votos para derrubar as mudanças da casa revisora. A reforma de 1994 simplificou o processo legislativo ao reduzir a três as intervenções possíveis das duas casas na elaboração e aprovação das leis.

diferentemente do ocorrido durante a tramitação da LFE, os estudantes apareceram sós nas ruas para pressionar os parlamentares (GARCÍA, s.d., p. 20). Ademais, a recente vitória justicialista nas eleições foi vista por muitos governistas como uma aprovação popular das políticas públicas que vinham sendo instituídas e um apoio tácito àquelas que seriam colocadas na pauta legislativa. O deputado Jorge Matzkin (PJ) expressou essa ideia no confronto com os radicais durante os debates do projeto de lei, ao acusá-los de por em funcionamento uma “máquina de impedir”:

realmente é incompreensível a atitude que mantém, porque há menos de um mês tiveram a pior eleição do século e hoje não permitem que expressem sua opinião aqueles que representam a vontade majoritária da Câmara (DS-CDN, 07/06/1995, p. 1.135-1.136).

Contra essa visão, o radical Carlos Alberto Alvarez lamentou que o projeto pudesse ser “aprovado compulsivamente por uma maioria circunstancial” (DS-CDN, 07/06/1995, p. 1.138). Embora o parecer da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados tenha sido proferido em dezembro de 1994 os radicais, em meados do ano seguinte, tentavam adiar a discussão e votação no plenário geral, em meio aos protestos de estudantes. Conforme avaliação do deputado Enrique Mathov (UCR), havia uma “convulsão da comunidade universitária”, enquanto os deputados se preparavam para debater o tema “quase sozinhos, praticamente impondo um critério unilateral aos outros, que seguramente desembocará no procedimento democrático máximo, que é a votação, mas será um diálogo entre surdos” (DS-CDN, 31/05/1995, p. 1.117). A resposta da deputada Patricia Bullrich (PJ) revelava o clima de dissenso: “Chegou-se ao consenso possível. (...) Ouvimos e recebemos todos. Por isso, o pedido de postergação parece mais buscar a pressão do que possibilitar a discussão democrática do conteúdo desse projeto” (DS-CDN, 31/05/1995, p. 1.122-23).

O projeto foi aprovado na Câmara no início de junho, por 116 votos a favor e 16 contrários. Os radicais se retiraram da sessão, por discordarem do limite imposto ao número de pronunciamentos por bloco partidário. No Senado, os mesmos embates se manifestaram, mas o senador Antonio Cafiero (PJ) e a presidente da Comissão de Educação, a justicialista Olijela Rivas, articularam um projeto alternativo, com a participação de alguns radicais e do reitor da Universidade de Buenos Aires. A tentativa fracassou, diante da rejeição de organizações do meio universitário, que julgaram o texto muito próximo do aprovado na Câmara. Como resultado, o Poder Executivo e a maioria justicialista cerraram fileiras pela aprovação do parecer da maioria sem mudanças (GARCÍA, s.d.). Dessa vez, os radicais participaram dos debates e votaram

contra o texto da Câmara, por fim aprovado sem mudanças e levado à sanção presidencial.

O projeto de LES aprovado, de iniciativa do Poder Executivo foi objeto de discussões, dentro e fora das duas casas do Legislativo, sendo aprovado com várias modificações introduzidas na Câmara, que pouco atingiram os pontos mais polêmicos da proposta original. Entre as mudanças, podem ser destacadas: a determinação de que, nas universidades com mais de 50 mil estudantes, cada faculdade ou órgão equivalente teria a prerrogativa de deliberar sobre o processo de admissão de alunos¹⁶⁶; a relação de direitos e deveres de professores e alunos; a composição dos órgãos colegiados das universidades, com metade de docentes, a participação de estudantes, com o mínimo de 30% do currículo cursado, de funcionários não docentes e de egressos sem vínculos de dependência com a universidade, conforme decisão de cada instituição.

Contudo, foram mantidas as linhas gerais do projeto original de associar a autonomia¹⁶⁷/autarquia das universidades públicas à eficiência administrativa e financeira e à cobrança de resultados, medidos pela criação de um novo e sistemático processo de avaliação. Assim, conferia-se às universidades prerrogativas para a obtenção de recursos próprios, bem como para fixação de salários de professores e funcionários. Ao mesmo tempo, criava-se a *Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Educativa* (CONEAU). Para o setor privado, eram estabelecidas normas supostamente mais rígidas de autorização, por certo como contrapeso aparente à intenção de favorecer o surgimento de novas instituições, que deveriam absorver a maior parte da crescente demanda pelos estudos superiores. Ademais, o projeto buscava favorecer, nas palavras do deputado Carlos José Castro (PJ), relator do parecer da maioria, a criação de um “sistema de educação mais versátil”: “não se pretende estabelecer um modelo único de instituição de educação superior, mas favorecer a diversidade de opções polimodais ao multiplicar os modelos institucionais, as experiências curriculares e as formas de organização” (DS-CD, 31/05/1995, p. 1.113). Prevaleceu, mais uma vez, a ausência de norma que garantisse a gratuidade irrestrita do

¹⁶⁶ A inclusão dessa norma é atribuída a pedido originado na Faculdade de Medicina da Universidade de Buenos Aires (CATANI & AZEVEDO, 2005, p. 5-6).

¹⁶⁷ Conforme destacou Mignone (1998), em termos de autonomia e de autarquia, a nova lei superou os ordenamentos legais anteriores. Os estatutos universitários deixavam de precisar da aprovação do Ministério da Educação. Este perdeu para o Poder Judiciário a prerrogativa de órgão de apelação contra decisões das universidades nacionais. A intervenção nessas universidades passou a depender de aprovação do Congresso e a ter prazo de validade de seis meses.

ensino superior público. Ficava a cargo das próprias universidades públicas o poder de deliberar sobre eventual cobrança de encargos dos alunos.¹⁶⁸

No debate parlamentar, surgiram na oposição muitas críticas gerais ao projeto. Para o deputado Alberto Natale, do pequeno e tradicional *Partido Demócrata Progresista* (PDP), de centro-esquerda, “o projeto de lei padece de um excesso enunciativo, que realmente desnaturaliza muitos dos objetivos buscados” (DS-CDN, 07/06/1995, p.1.144). Segundo o senador José Genoud (UCR), “o texto difuso desse projeto de lei é o que permite a arbitrariedade” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.962). Já o senador Ricardo Lafferrière (UCR) avaliou a iniciativa como inoportuna e desnecessária, pois “não há qualquer problema essencial da universidade que tenha solução nessa lei” (p. 2.917). Por sua vez, o deputado Osvaldo Pellini, do bloco provincial, argumentou que o projeto da maioria se apegava a um modelo de universidade voltado para as necessidades do mercado e não trazia uma renovação pedagógica, nem uma contribuição para o papel da universidade de produzir conhecimento: enfim, “não investiga as verdadeiras causas que impedem o desenvolvimento da educação superior, por se tratar de uma lei mais administrativa do que de base” (DS-CDN, 07/06/1995, p.1.148). Para o deputado de esquerda Fernando Solanas (*Corriente Grande*), o debate ocorria em torno de um “projeto de lei que responde à concepção de um país pequeno, à concepção de uma sociedade que aceita o aumento da taxa de desemprego como consequência direta do modelo” (p. 1.151). O senador Solari Yrigoyen (UCR), após defender o caráter “permanente e atual” da reforma de 1918 (diversas vezes mencionada nos debates), associou a proposta do Executivo ao modelo econômico vigente e a um retorno ao passado: “não podemos ver com bons olhos que, à semelhança do que vem ocorrendo no campo econômico, o governo apresente como única possibilidade para nossa educação a sua reconversão conservadora” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.948).

Contudo, além do aspecto processual, dois temas centralizaram as discussões: a autonomia universitária e o pagamento de encargos educacionais pelos estudantes. A respeito do primeiro aspecto, as críticas também foram geralmente de caráter genérico: apesar das novas normas sobre autonomia, muitas atribuições estariam sendo conferidas ao Ministério da Educação, em detrimento das prerrogativas das

¹⁶⁸ Tradicionalmente, são cobrados encargos nos cursos de pós-graduação. Também se manteve a tradição de não estabelecer exame de seleção de alunos: cada universidade continuaria a deliberar sobre o regime de admissão.

universidades. Por vezes, eram mais pontuais, como a crítica à especificação da composição dos órgãos colegiados. No que concerne à possibilidade de intervenção, a oposição reconheceu a existência de avanços.¹⁶⁹ O alvo central era a avaliação institucional. O senador José Bordón (FREPASO) defendeu os princípios de avaliação e de eficiência, mas questionou o modelo que se adotava: “uma questão é a eficiência a serviço de um esquema educacional em função de um modelo social e outra coisa é o efficientismo, com pautas que não sabemos quem estabelece, nem para quê” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.907). O senador Jorge Cendoya (UCR) identificou o risco de influência estrangeira nos critérios de avaliação: “Por que vamos aceitar condicionamentos que são estabelecidos por entidades que não conhecem nossa realidade?” Ademais, o parlamentar denunciou os efeitos nocivos da burocratização do processo: “Por que vamos sustentar essa fabulosa estrutura burocrática do Ministério da Educação, que se dispersará pelos tempos em um emaranhado de interferências na qualidade da educação?” (p. 2.891). O senador Aguirre Lanari, do *Partido Liberal de Corrientes* (PLCO), viu na avaliação uma ameaça direta à autonomia universitária: “dispor em norma legal que se devem assegurar instâncias externas de avaliação é uma questão delicada, dado que implicaria uma interferência nos estatutos, nas formas específicas de cada universidade e nas funções de seus órgãos de governo” (2.910). O receio de que os resultados da avaliação prejudicassem o financiamento também se manifestou no seio da oposição, como nesse pronunciamento do radical José Genoud: “creio que, ao não fixar parâmetros sobre o que é eficiência e equidade, estamos diante de um ato discricionário segundo o qual o Ministro da Educação poderá determinar ou não a seu arbítrio as dotações orçamentárias para as diversas universidades” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.961).¹⁷⁰

Nenhum tema foi mais polêmico do que o princípio da gratuidade. A redação final do “famoso art. 53” (59, na renumeração da lei sancionada) saiu durante a última votação na Câmara. Em meio aos questionamentos e sugestões de vários parlamentares, muitos do *oficialismo*, alguns deputados, com a concordância da presidência, encarregaram-se de apresentar nova redação a esse artigo e ao anterior, que

¹⁶⁹ Ao apartear o senador Eduardo Menem (PJ), que defendia a existência de avanços na questão, o senador José Genoud declarou: “Entendi que nenhum legislador do bloco da União Cívica Radical tenha questionado o artigo relativo à intervenção...” (DS-CS, 20/07/1995, p. 2.961).

¹⁷⁰ A influência de “sugestões” apresentadas por organismos internacionais para a reforma da educação superior na Argentina é abordada, por exemplo, em CATANI & AZEVEDO, 2005.

dispunha sobre o papel do Estado no financiamento das universidades nacionais.¹⁷¹ Em meio ao debate na Câmara, o ministro Jorge Rodríguez, presente na sessão, justificou a flexibilização da gratuidade, associando-a à autonomia:

Temos sustentado permanentemente (...) que não queremos estabelecer limitações à autonomia das universidades, tanto nesse tema como em qualquer outro. Precisamente, a legislação vigente contém proibições, e o que queremos é que nessa lei se estabeleçam obrigações. Desejamos que as universidades, no marco da autonomia, tenham a capacidade de decisão, mediante seus conselhos superiores, para estabelecer ou não taxas ou contribuições. Acolhemos a proposta do senhor deputado Valcarcel porque precisa o destino dos recursos, que a nosso ver não devem ir apenas para bolsas – os montantes, por mais insignificantes que sejam os encargos, permitem arrecadar, ainda que minimamente, uma soma importante –, mas também para a melhoria das bibliotecas, a disponibilidade de livros e o aperfeiçoamento dos laboratórios, ou seja, para tudo o que faz a dignidade dos estudantes e a modernidade do processo de ensino e aprendizagem; e mesmo servir, como ocorre na Universidade de Córdoba, para a manutenção dos edifícios (DS-CDN, 07/06/1995, p.1.168).

A oposição e alguns parlamentares justicialistas sustentaram que a lei deveria assegurar a gratuidade sem restrições, dado que o princípio se encontrava inscrito na Constituição do país, após a reforma de 1994. Não foi o que defendeu o *oficialismo*. Conforme argumentou o senador Eduardo Menem (PJ), o termo equidade relativizava a gratuidade. Para o senador, equidade “significa fazer justiça no caso concreto”. Assim, “não se pode dar o mesmo tratamento a quem pode pagar por seus estudos e a quem não o pode fazer”. Ainda de acordo com o seu argumento, aqueles que vinham pagando por seus estudos antes da entrada na universidade poderiam continuar a fazê-lo, colaborando com os que não podiam pagar, o que significaria introduzir na situação o princípio constitucional de solidariedade. Por meio dos princípios de igualdade, equidade e solidariedade, seria permitido que “os estudantes filhos dos trabalhadores e dos operários que não podem ter acesso à universidade, não obstante sua gratuidade, tenham a possibilidade de fazê-lo graças ao sistema de bolsas” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.887-88).

Essa argumentação enfureceu a oposição. Segundo o senador Pedro Villarroel (Frente Cívica e Social de Catamarca), se equidade contivesse a ideia de afetar a gratuidade, que o constituinte de 1994 o tivesse dito abertamente: “isso teria

¹⁷¹ O texto sugerido pelo deputado Juan Manuel Valcarcel (PJ), encarregado pela situação de apresentar a redação final de trechos mais polêmicos do projeto, dizia: “Corresponde ao Estado nacional assegurar o aporte financeiro principal para a manutenção das instituições universitárias nacionais, que garanta seu normal funcionamento, desenvolvimento e cumprimento de seus fins”. Os deputados Carlos Balter (*Democrata Mendocino*) e Néstor Varela (PJ) insistiram na supressão do vocábulo “principal”, na expectativa de que não se interpretasse sua manutenção como reforço da tese de que as universidades precisariam buscar fontes alternativas de financiamento, entre as quais os encargos cobrados aos alunos.

sido inequívoco, claro e estava ao alcance da expressão de qualquer legislador, ainda mais da expressão dos constituintes, cujas qualidades intelectuais não posso por em dúvidas” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.921). De acordo com o radical Fernando De La Rúa, deixar que cada universidade decida sobre as condições de ingresso de estudantes “atenta contra o princípio da universalidade”, “viola a gratuidade e a equidade que estão na Constituição Nacional”, bem como “dispersa mesmo o conceito de universidade e desarticula o sistema e princípio democrático” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.946). O senador José Bordón (FREPASO) criticou a forma como o debate sobre o tema teve início e foi conduzido pela mídia: “Mensalidade sim? Moderno: passe, aprovado. Mensalidade não? Antigo. Universidade ineficiente, alunos vagabundos, país atrasado, país fechado e protecionista”. Para o parlamentar, o que deveria ter sido o tema principal do debate, a produção do conhecimento, tinha-se tornado menor, em favor do financiamento, que poderia ser resolvido por decisões orçamentárias. Dessa forma, a possibilidade de consenso havia-se perdido, ocorrendo um retrocesso em relação ao processo constituinte de 1994. (p. 2.946). O senador Ricardo Lafferièrre e o deputado Fernando Solanas viram a resolução do problema na mudança do sistema tributário, “um dos mais regressivos do mundo”: “ninguém ignora que bastaria uma modificação do sistema tributário argentino para solucionar essa questão” (DS-CDN, 07/06/1995, p.1.152); “as família que têm mais recursos, que paguem mais impostos” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.916).

Os justicialistas a favor da negociação lamentaram o desfecho do processo legislativo da matéria, como na manifestação do senador Antonio Cafiero: “se fomos capazes de acordar uma Constituição, pergunto-me o que está conspirando contra os argentinos para que não possamos acordar uma lei da importância da que estamos tratando” (DS-CSN, 20/07/1995, p. 2.926). Provavelmente, estava certo o senador justicialista Eduardo Vaca, quando mencionou que o acordo não havia saído devido ao “caráter irredutível de algumas definições a respeito de temas centrais, como o da gratuidade e o da autonomia” (p. 2.935). Derrotada, a oposição não viu outro caminho senão o indicado pelo senador radical José Genoud de que a discussão “não vai terminar aqui; vai continuar nos tribunais, na Corte [Suprema] com as arguições de inconstitucionalidade” (p. 2.964).

Nos anos seguintes, poucas mudanças – quatro no total, todas de iniciativa parlamentar – foram efetuadas na LES, excetuadas alterações feitas pela Lei de Financiamento Educacional e pela Lei de Educação Nacional (cf. a tramitação de ambas

adiante). Não houve disposição das universidades de difundir a cobrança de *aranceles*. Curiosamente, enquanto a LFE, que havia terminado com diversos acordos, embora com o voto contrário dos radicais, acabou, sob severas críticas, revogada em 2006, por iniciativa do justicialismo kirchnerista, a LES sobreviveu, quase intocada, a todo esse período de revisão das reformas da década de 1990. O fato torna-se ainda mais notável quando se considera que, no período entre 1930 e 1995, o governo nacional aprovou oito leis gerais sobre educação superior, quase todas com motivações fortemente políticas (MIGNONE, 1998, p. 99).

A reforma argentina teve continuidade com uma série de ações, capitaneadas pelo Ministério da Educação (currículos, avaliação, capacitação docente), que prescindiram de aprovação legislativa. Parte dessas ações foi financiada por organismos internacionais, como o Banco Mundial, e, de forma geral, foi bem recebida pelos governadores. Nesse ínterim, a CTERA novamente se encontrava isolada, dada a sua postura de oposição sistemática às políticas educacionais do governo Menem, que, após os ganhos da estabilização monetária, não havia trazido alterações para as demandas salariais dos profissionais do ensino e para as significativas desigualdades nas respectivas estruturas de carreira e de remuneração entre as províncias. Em 1994, foi assinado o Pacto Federal Educativo, que garantiu novos recursos para as províncias, embora sem condicionalidades efetivas. Esses recursos contribuíram para a expansão da oferta e a melhoria da infraestrutura. Todavia, parecem ter contribuído pouco para apoiar iniciativas de melhoria da qualidade do ensino.

A reforma educacional não foi a única a levantar polêmica e oposições. A política de privatizações de empresas públicas e as medidas de contenção fiscal – que atingiram fortemente os gastos sociais –, conforme o receituário do FMI, geraram descontentamento em diversos segmentos da sociedade e no mundo político. A aprovação legislativa das reformas encaminhadas pelo governo Menem não se sustentou apenas na legitimidade adquirida pelo sucesso provisório da política de estabilidade econômica. As reformas precisaram contar com o apoio político das lideranças partidárias provinciais, que, como visto, têm forte ascendência sobre as respectivas bancadas de deputados e senadores. Nesse processo, conforme apontaram Gibson & Calvo (2000), as províncias menos desenvolvidas do norte e da Patagônia, sobrerrepresentadas no Legislativo nacional e desproporcionalmente beneficiadas por

transferências da esfera federal, foram de significativa importância para as estratégias governamentais.¹⁷²

Por volta da metade do segundo mandato de Menem, as reformas educacionais pareciam ter arrefecido. Governos federal e provinciais se acomodaram com as medidas anteriormente adotadas. Pouco se fez em direção a uma descentralização que atingisse diretamente as escolas. Contudo, segundo destacou Rivas (2004), as reformas conviveram com a existência de distintos regimes de administração educacional, vinculados tanto ao sistema de poder e à cultura política locais, quanto ao “grau de autonomia da educação” em relação às autoridades públicas. Assim,

(...) alguns regimes, como o clientelístico de Santiago del Estero, Formosa e La Rioja, o peronista de Buenos Aires, o reformista de San Luis e o administrativo de Salta e Catamarca, estão mais ligados ao primeiro fator, enquanto o modelo profissional de La Pampa, Mendoza e Cidade de Buenos Aires, o participativo de Rio Negro e o combalido de Neuquén dependem em maior ou menos medida do segundo fator, em alguns casos por conta da autonomia do meio educacional no âmbito do governo provincial, em outros casos pela força política dos atores extragovernamentais (RIVAS, 2004, p. 241-242)

A partir de 1997, o tema dos baixos salários docentes concentrou a atenção da agenda educacional, com o amplo apoio recebido pelo protesto dos professores que, durante 1.003 dias, acamparam em frente ao Congresso, no protesto conhecido como *Carpa Blanca*. A principal resposta legislativa aos protestos consistiu na proposição do Poder Executivo que originou o a lei do *Fondo Nacional de Incentivo Docente* (FONID – Ley 25.053), sancionada no final de 1998, com vetos parciais. O FONID seria sustentado por um imposto anual aplicado sobre veículos automotores, que teria seus recursos destinados às províncias, exclusivamente para pagamento de complementação salarial aos professores, com validade de cinco anos. Poucas vozes se levantaram no Congresso contra a proposição, como a do senador José Manuel de la Sota (PJ), de Córdoba, produtora de automóveis, para quem “mais uma vez fazemos pagar o aumento merecido dos salários docentes a sofrida e atacada classe média argentina” (SN-VT, 23/09/1998).¹⁷³ Ou, ainda, o senador Horacio Usandizaga (UCR), que reconheceu a legitimidade da reivindicação docente, mas avaliou inadequada a resposta, pois, em suas palavras, “deixamos aberta a possibilidade para que amanhã também os policiais e as

¹⁷² Bonvecchi & Lodola (2009, p. 4 e 21) argumentaram, no entanto, que a capacidade presidencial de transferir, de forma discricionária, recursos orçamentários específicos para a educação é bastante reduzida, em decorrência dos condicionamentos legais dos fundos de apoio às províncias.

¹⁷³ As versões taquigráficas da Câmara e parte das do Senado não contêm, no original, a indicação das páginas.

enfermeiras peçam uma recomposição salarial” (SN-VT, 23/09/1998). A oposição reconheceu que a proposta podia não ser a melhor, mas tinha sido a saída encontrada para a crise, como se evidenciou na declaração do senador Leopoldo Moreau (UCR):

Há um ano que estamos com esse tema no Parlamento e muito mais tempo levaram os professores na “*carpa de la dignidad*”, aqui em frente, na praça. No entanto, não pudemos persuadir o oficialismo a encontrar outro caminho, como o das dotações orçamentárias. Optou-se pelo caminho de que agora nos ocupamos, que – reitero – não é o melhor (SN-VT, 23/09/1998).

A proposta aprovada na Câmara dos Deputados continha duas emendas polêmicas: a retroatividade da cobrança do tributo, ao determinar o início da vigência do Fundo ao começo de 1998; e a previsão de complementação federal, com recursos de outras fontes, caso não fosse atingido o valor de 700 milhões de pesos anuais. A maioria governista no Senado conseguiu derrubar as emendas da Câmara, que as manteve no retorno do projeto, com o voto de dois terços de seus membros. Os dois pontos indicados foram vetados por Menem.¹⁷⁴

Nesse período, já se evidenciava a derrocada do Plano de Conversibilidade. O país caminhava para um forte desequilíbrio macroeconômico, em meio a um crescente sentimento de oposição às políticas neoliberais. Menem não obteve apoio para tentar nova reeleição, devido, principalmente, às manobras do caudilho justicialista Eduardo Duhalde. De fato, há algum tempo o PJ já havia começado a “funcionar como uma confederação de organizações provinciais sujeitas mais ao veto unilateral de cada um dos respectivos titulares do que a uma direção colegiada” (LEIRAS, 2007, p. 174). O clima de insegurança econômica, a divisão no campo peronista e a formação de uma alternativa eleitoral, com a formação da *Alianza*,¹⁷⁵ levaram à vitória de Fernando de la Rúa, com quase metade dos votos populares, e à criação de novas expectativas de estabilidade e implantação de novas políticas, inclusive, naturalmente, no campo educacional.

¹⁷⁴ Segundo Rivas (2010, p.42), o processo de proletarianização docente atingiu seu pico em 1998, apesar da tendência de crescimento das inversões em educação, que foram direcionadas para outras prioridades do setor. Em 1999, o FONID modificou essa situação, ao priorizar os salários frente a outras aplicações educacionais.

¹⁷⁵ A coalizão eleitoral *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* era integrada pela UCR e pela FREPASO – uma confederação de partidos de esquerda, surgida em 1994, para se opor ao governo Menem. Após a queda de De la Rúa, a FREPASO acabou por se desintegrar. Alguns dos partidos que a compunham continuaram atuando. Parte de seus membros retornou ao PJ, em apoio a Néstor Kirchner. Outros deram origem ao partido *Afirmación para una República Igualitaria* (ARI).

7.2. Da crise institucional à era kirchnerista (1999-2010)

O governo Fernando de la Rúa teve três ministros da educação e uma notável indefinição de políticas para o setor. A indicação para a pasta de um economista que havia sido assessor e vice-ministro de Cavallo não contribuiu para a criação de um sentimento favorável a mudanças junto a significativa parcela da comunidade educacional. O novo governo herdou a Lei de Incentivo Docente, que proporcionava o pagamento de um valor adicional aos salários dos professores, independentemente das ações e prioridades da gestão governamental. Ao longo de 2000, o novo governo fracassou, ante a oposição dos governadores peronistas, na tentativa de assinar o *Pacto Federal Educativo II* (RIVAS, 2004, p. 63-64). De fato, antes do agravamento da situação econômica, o governo De la Rúa já vinha perdendo força com a crise na *Alianza*. A inabilidade governamental na administração da economia e das denúncias de suborno na aprovação da reforma trabalhista no Senado só fez piorar a crise do país, que, no final de 2001, já era não apenas política, mas também institucional (LEVITSKY & MURILLO, 2003; INCARNATO & VACARO, 2012). Com a renúncia de De la Rúa, Rodríguez Saá assumiu o comando do país por um breve período, no qual foi suspenso unilateralmente o pagamento da dívida externa. Coube ao justicialista Eduardo Duhalde, derrotado nas eleições dois anos antes, assumir a presidência para enterrar de vez o Plano de Convertibilidade, em meio a manifestações populares de violência e de descrença nas instituições democráticas (“*Que se vayan todos!*”).¹⁷⁶ Nessas circunstâncias, a inércia tornou-se o fio condutor das políticas educacionais e o pagamento do bônus salarial aos professores com os recursos do FONID tornou-se irregular (ALVAREZ, 2010, p. 17). Duhalde vetou o art. 65 da lei orçamentária para 2003, que assegurava “a dotação do aporte necessário e suficiente para o pagamento do *Fondo Nacional de Incentivo Docente* correspondente ao primeiro semestre de 2002, em cumprimento da lei 25.053.” A reação do Congresso veio logo: proposição coletiva de deputados assegurou o pagamento dos benefícios do FONID de 2002 e 2003, com recursos do “imposto sobre os créditos e débitos em conta corrente bancária”, criado por outra lei. Em meio a discursos que pugnavam pela derrubada do veto, o deputado Eduardo Macaluse (ARI), de origem sindical, também apontou o tratamento desigual que os temas sociais vinham recebendo de sucessivos governos:

¹⁷⁶ Os dois presidentes foram eleitos pelo Congresso Nacional, nos termos da Lei de Acefalia. Saá teve uma eleição apertada, mas, diante da agudização da crise, Duhalde obteve amplo apoio, inclusive da UCR (INCARNATO & VACARO, 2012).

Às vezes o Congresso tem de bater no peito e fazer uma *mea culpa* porque não deu respostas às demandas da sociedade, mas nesse caso nossa Câmara e o Senado aprovaram por unanimidade um orçamento que estabelecia uma dotação suficiente para pagar um ano completo – [dívida] que se acumula – do Fundo Nacional de Incentivo Docente. Houve um veto. Diz-se, mas não se fundamentou no texto do decreto de fundamentação [do veto], que não há fundos suficientes. No entanto, um mês depois se explica que existem fundos suficientes, mas estão vinculados a um imposto cuja arrecadação é volátil. Em consequência, está-se construindo muito depressa uma casa sobre um terreno que é lamacento, razão pela qual queremos fazer algumas considerações. Em primeiro lugar, o Fundo Nacional de Incentivo Docente se pagou com dificuldade durante todos os anos de sua aplicação, não obstante o orçamento nacional sempre ter tido um superávit primário fortemente positivo. Isso quer dizer que o problema real não era uma questão de financiamento, mas de vontade e decisão política. Isso abarcou distintos governos. (...). Há um aspecto curioso no caso do veto. Algo que sempre se objetou quando se discutiu a aprovação da iniciativa sobre o Fundo Nacional de Incentivo Docente (...) foi a existência de uma fonte específica. Isso foi criticado pela maioria dos economistas. Contudo, agora o veto se justifica – pelo menos, no discurso – porque a fonte específica não existe. Também se produz um tratamento diferenciado a respeito da fonte de financiamento. Quando o gasto está dirigido a uma problemática social, tem-se de explicar de onde surgirão os recursos para pagá-lo. Quando o gasto se vincula aos interesses de grandes grupos econômicos ou aos compromissos com organismos financeiros internacionais, não se pergunta sobre a fonte de financiamento, simplesmente se ordena o pagamento sem maior consideração (CDN-VT, 12/03/2003).

Apesar da aprovação da lei (25.733/2003), o pagamento continuou irregular. No ano seguinte, foi a vez do Senado colocar-se à dianteira na aprovação projeto de lei sobre a matéria, para prorrogar o Fundo, a partir de 1º de janeiro de 2004, por cinco anos, “ou até a aprovação de uma Lei de Financiamento Educativo Integral” (*Ley* 25.919/2004). Nas duas casas legislativas, os discursos insistiram sobre a necessidade de aprovação de uma lei de financiamento da educação que pusesse fim à precariedade do FONID. Alguns parlamentares de esquerda se abstiveram de votar a favor da prorrogação do Fundo, acusando-o de perenizar uma situação inaceitável para os profissionais da educação. Segundo o deputado Carlos Tinnirello, do pequeno partido *Encuentro Social*, fora do Congresso, projeto não contaria com o mesmo consenso, pois “os trabalhadores e os docentes estão lutando por um salário que lhes permita viver dignamente, e estão repudiando esse tipo de ação (...) vamos repudiar a atitude de continuar pagando por fora (CND-VT, 11/08/2004). O deputado Luiz Fernando Zamora (PS) criticou a postura predominante no meio sindical a favor da prorrogação do FONID: “Como é possível que dirigentes sindicais aceitem salários por fora de forma estável porque se diz que isso é um passo adiante?”. A situação contraditória da abstenção ficou bem expressa na intervenção da deputada Patrícia Walsh:

alegra-me que haja quórum e que se possa votar, porque a situação é urgente. (...) Mas nós, da *Izquierda Unida*, (...) lhe dizemos que este projeto é péssimo. Obviamente que nada seria muito pior, mas defender isso é defender um projeto péssimo. Isso não vamos fazer. Não seremos cúmplices” (CND-VT, 11/08/2004).

A recusa em votar a favor do FONID foi duramente criticada por outros parlamentares, entre os quais o deputado Claudio Lozano, da pequena agremiação de esquerda *Unidad Popular*, que protestou contra a ideia de que o Fundo tivesse criado uma situação de precariedade dos salários docentes e defendeu a postura sindical e do Legislativo:

Devemos colocar las cosas em seu devido lugar. Mediante a iniciativa em apreço não pioramos a situação, mas a melhoramos; porém, ouvi discursos que subestimam a inteligência dos trabalhadores e não levam em conta que existem organizações que em assembleia resolvem aceitar ou não determinado tipo de definição. Pareceria que se estivesse propondo que os trabalhadores recusassem uma melhoria em seu nível de renda. A lógica de que cada vez que se ganha uma batalha se perde algo e de que a política é a derrota permanente não serve; em todo caso poderia ser uma boa reflexão para aqueles que não têm os níveis de pobreza ou de indigência dos docentes de boa parte do país (Aplausos) (CND-VT, 11/08/2004).

Em meio à recessão econômica – em 2002, a economia argentina regrediu quase 11% – e ao descrédito internacional, Néstor Kirchner, eleito em abril de 2003, com menos de um quarto dos votos (o adversário no 2º turno, Menem, desistiu da campanha), adotou um discurso e, adiante, medidas de rompimento com as políticas neoliberais. Apesar das dificuldades enfrentadas pelo país, a economia voltou a crescer, ainda em 2003, em parte beneficiada pelas condições de expansão da economia mundial. No campo político, Kirchner lutou, com sucesso, para impor sua liderança na maior parte do fragmentado *Partido Justicialista* (PJ) – seu grupo político reuniu-se, principalmente, na vertente peronista *Frente para la Victoria* (PJ-FV) – e adotou uma postura política mais à esquerda. Assim, pressionou o Congresso a afastar da Corte Suprema juízes conservadores ou de conduta suspeita e aposentou militares de alta patente com perfil de direita, inclusive alguns suspeitos de ações escusas na “guerra suja” da ditadura militar. Seu governo também obteve sucesso na anulação das Leis do Ponto Final, da Obediência Devida e do indulto aos generais dado no início do governo Menem. Na área internacional, distanciou-se do tradicional alinhamento diplomático estreito com os Estados Unidos. Ao mesmo tempo, Néstor Kirchner recorreu, sistematicamente, à alegação da situação de emergência como princípio de legitimidade, com os objetivos de exercer pressão política sobre outros atores e de obter instrumentos de exceção, na maior parte das vezes com sucesso, para as ações de seu governo

(QUIROGA, 2010; BALDIOLO & LEIRAS, 2012). No plano econômico, conseguiu negociar favoravelmente o pagamento da dívida externa, ainda que à custa do retraimento de novos investimentos estrangeiros. A forte retomada do crescimento, embora marcada pelo espectro da inflação – com índices oficiais manipulados –, foi sustentada pela conjuntura internacional favorável às exportações, pelas políticas de investimentos públicos e pela adoção de medidas que permitiram aumentos reais de salários. Essa mudança se refletiu em expressivas melhorias nos índices sociais, como o de desemprego e de pobreza. O sucesso na recuperação conferiu a Kirchner considerável respaldo popular e o apoio político até de parcela dos radicais – “os radicais K” –, inclusive na eleição que levou Cristina Fernández de Kirchner à presidência, em 2007 (LEVITSKY & MURILLO, 2008), na chapa formada com o radical dissidente Julio Cobos.¹⁷⁷

A postura do novo governo abriu a oportunidade para os críticos e neocríticos das reformas educacionais da década anterior. O novo ministro da educação, Daniel Filmus, havia sido chefe da assessoria de Susana Decibe, titular da pasta entre 1996 e 1999, mas também se distanciou das reformas que ajudara a implantar. Na educação, assim como em diversos setores da vida argentina, a hostilidade à década neoliberal mostrou-se acentuada após a derrocada de 2001. Os problemas da educação argentina revelavam-se mais prementes na situação aflitiva dos professores, mesmo após a retomada do pagamento dos adicionais de remuneração proporcionados pelo Fonid. A legitimidade da legislação educacional aprovada na década anterior era muito baixa. Ao mesmo tempo, o fluxo político para a mudança era favorecido pelos sucessos iniciais de recuperação econômica, que conferia apoio popular e no âmbito político ao novo governo e ao seu discurso reformista e de hostilidade às mudanças implementadas na era menemista.

No final de 2003, ocorreu a primeira ação de reforma legislativa no campo educacional, com o envio ao Congresso e rápida aprovação do projeto que fixou o ciclo letivo anual de cento oitenta dias efetivos de aulas, em todo o país, para os estabelecimentos educacionais de educação inicial, geral básica e polimodal – ou seus equivalentes, com base em convênio firmado com as províncias (*Ley* 25.864/2003). Já no início de 2004, o Poder Executivo enviou ao Senado projeto sobre a *Ley de*

¹⁷⁷ O voto de desempate contra o aumento dos impostos sobre as exportações agrícolas dado por Cobos, como presidente do Senado, em julho de 2008, levou ao rompimento com a presidente e seu retorno à UCR.

Financiamiento Educativo (LF – Ley 26.075), sancionada em dezembro de 2005. Também no início de 2004, deu entrada na Câmara a proposta governamental da *Ley de Educación Técnico Profesional* (LETP – Ley 26.058), finalmente sancionada em setembro de 2005.¹⁷⁸

Durante os debates parlamentares sobre a lei de educação técnica, a LFE foi severamente criticada, até mesmo por diversos justicialistas. A lei, frequentemente chamada de “nefasta”, foi acusada de ter fragmentado ainda mais a educação argentina e de ter deixado de lado a ideia de igualdade de oportunidades e da educação como direito social, em favor da ênfase em temas como eficiência, competitividade e formação para o mercado.¹⁷⁹ A educação técnica profissional havia sido omitida na lei e a nova proposição buscava sanar essa lacuna. Ao chegar à Câmara, a iniciativa do Poder Executivo encontrou em tramitação um projeto sobre o tema de deputados da UCR. A seguir, outras duas proposições foram apresentadas: uma da ARI e outra do socialista Jorge Rivas.

As negociações na Comissão de Educação foram difíceis. A maioria *oficialista* aceitou promover mudanças no projeto original, como a de evitar qualquer tipo de vinculação à LFE e a de prever cursos de duração mínima de seis anos na educação técnica de nível médio, contra os três da proposta original. Contudo, as bancadas da situação e da oposição não entraram em acordo para elaborar um texto de consenso e a maioria governista impôs sua vontade. O nível de desacordo foi assim sintetizado pela relatora Silvia Esteban (PJ-FV): “o pior é que não acordamos fundamentalmente em aspectos relacionados com a ideologia, a educação e a escola”. Segundo a deputada Olinda Montenegro, primeira a subscrever o projeto dos radicais, houve um esforço para a elaboração de um projeto de consenso, mas “apenas fomos desclassificados” (CDN-VT, 10/08/2005). Segundo ela, o projeto do *oficialismo* seguia a mesma linha da LFE:

¹⁷⁸ Paralelamente a esses projetos, o Congresso Nacional debateu e, em setembro de 2005, aprovou a Lei de Proteção Integral dos Direitos das Crianças e dos Adolescentes, a partir de uma série de iniciativas parlamentares. Na Câmara dos Deputados, *oficialistas* e partidos de oposição divergiram fortemente sobre a mudança que, na prática, o substitutivo da maioria operava em relação à Lei do Patronato, de 1919, que havia judicializado a exclusão social e criminalizado a situação de pobreza. No Senado, as divergências foram sanadas e o projeto foi aprovado com amplo apoio, inclusive em seu retorno à casa de origem.

¹⁷⁹ Analisando a reforma educacional argentina implantada pela lei de 1993, com base no modelo de múltiplos fluxos, Teodorovic (2008) argumentou que seu fracasso se deveu à má identificação dos problemas educacionais pelo governo, ao foco excessivo que ele conferiu à questão do financiamento, com consequente negligência a respeito da implementação das mudanças, e à restrição da vontade política de reforma ao alto escalão governamental. A autora abordou pouco o processo de tramitação da lei. Contudo, identificou a sua reduzida legitimidade, que cresceu na proporção das deficiências de sua implantação.

sabiam que esta é uma lei enganadora? Sim, é a lei do engano, porque aqueles que participaram [de sua elaboração] propuseram uma coisa e os que a redigiram fazem crer, com eufemismos e paráfrases confusas, que aquilo que contém o projeto é o que se pediu. Mascaram o que realmente se pensa fazer: mais EGB, mais polimodal e uma escola técnica na qual o técnico se forme em três anos (CDN-VT, 10/08/2005).

A deputada Marta Maffei (ARI) criticou no projeto governista “a exagerada criação de instituições”: “parece que a maior parte do orçamento vai terminar na criação de aparatos e não na transformação de que as escolas necessitam”. Para o socialista Jorge Rivas, se o governo nacional estivesse verdadeiramente preocupado com a educação, o tema em discussão deveria ser a elaboração de uma nova lei federal de educação: “não teríamos de estar discutindo um remendo nem um remédio ao erro grosseiro que significou uma lei que terminou diminuindo a educação técnica, como se ela jamais tivesse existido na Argentina”. O parlamentar lamentou a predominância do Poder Executivo na produção de leis e, dando vazão ao senso comum, negou aquilo que ele mesmo e outros deputados *oficialistas* e da oposição estavam fazendo: “é este o Poder Legislativo que se deixa manipular com tanta docilidade que nem sequer tenta modificar ou melhorar tecnicamente o que o Poder Executivo nos manda”. O justicialista dissidente Claudio Poggi lamentou que as mudanças efetuadas pela Comissão de Educação não fossem suficientes para evitar, futuramente, uma romaria de governadores aos órgãos do governo nacional em busca de ajuda financeira necessária à melhoria da educação profissional, com os resultados óbvios: “as províncias aliadas receberão fundos enquanto aquelas não alinhadas, pelo enorme pecado capital de pensar de modo diferente do modelo nacional, não receberão nada” (CDN-VT, 10/08/2005).

A resposta mais contundente dos governistas veio da justicialista Juliana Marino. A deputada afirmou que “aqui [na Câmara] se discute fortemente, discute-se política, mas ninguém é desqualificado”. Refutou o modelo da LFE e ironizou a tese do remendo, que teria sido compartilhada pelos autores dos projetos concorrentes, inclusive do radical. A parlamentar lembrou, ainda, que foram feitas consultas aos governos provinciais e a vários órgãos e instituições ligados à educação técnica profissional. Admitiu que a primeira minuta elaborada a partir dessas consultas era “confusa e complexa”, mas o aperfeiçoamento do texto teve continuidade e “até o último momento foram aceitas correções e propostas de diferentes blocos”, sendo que o parecer da Comissão “transformou a lei enviada pelo Poder Executivo em uma norma muito melhor”. Ressaltou, também, a necessidade da lei para a situação de crescimento

vivida pelo país e provocou: “tampouco penso em me ajoelhar e pedir perdão por ser peronista a vida toda e haver participado da década de 90, pois muitos outros deveriam fazer uma *mea culpa* pelas políticas que implementaram”. Com ampla maioria na casa, o parecer da Comissão de Educação foi aprovado por 104 votos a 66, com uma abstenção (CDN-VT, 10/08/2005).

No Senado, o projeto foi aprovado com menor margem: 34 contra 18 votos. O debate não foi menos ameno, apesar da posição conciliadora da radical Amanda Isidori, presidente da Comissão de Educação, que reconheceu “os avanços substanciais que contém o projeto”:

[a] nobreza obriga a apontar que em termos gerais me satisfaz o projeto de lei que hoje estamos debatendo. Tem aspectos substanciais e fundamentais sobre os quais todos concordamos, como a necessidade de fortalecer, recuperar e valorizar a educação técnica de nível médio e profissional e a imperiosa necessidade de que no mais breve prazo possamos superar a desordem e o abandono que tem caracterizado a educação técnica, a qual tem sobrevivido graças ao esforço de algumas províncias, para não dizer graças à inteligência de algumas jurisdições que não aplicaram a Lei Federal de Educação (CSN-VT, 07/09/2005, p. 48).

Sobre as dúvidas que ainda persistiam sobre o projeto, a senadora declarou que a simples “explicitação de alguns aspectos poderia levar ao convencimento e à adesão geral” (CSN-VT, 07/09/2005, p. 48). Contudo, a radical pediu modificações no projeto, para aperfeiçoá-lo e produzir consenso: “não voltemos a cometer o erro de aprovar uma nova lei sem o consenso suficiente”. O senador radical Rodolfo Terragno adotou posição semelhante: “Qual a razão de negar a possibilidade de aperfeiçoamento e fazer com que este projeto saia como deve sair, com o acordo de todos? Porque todos estamos de acordo com a motivação e o espírito desta iniciativa; não estamos tão longe” (p. 59).

O socialista Rubén Giustiniani, lamentando a “catástrofe econômica e social” produzida pelo neoliberalismo e aproveitando a presença do ministro na sessão, fez um apelo para que a LFE fosse trazida ao debate e o governo tomasse posição contra ela:

Creio que o governo deveria analisar seriamente a necessidade de editar uma nova lei federal de educação (...). Pois bem, se queremos reverter as consequências dos 90, não será possível sem uma nova lei federal de educação. É preciso começar a discutir isso em todas as províncias, com a participação de toda a comunidade educacional, dos pais e de todos os que fazem, no dia a dia, este país (CSN-VT, 07/09/2005, p. 50).

Quanto ao projeto em exame, o senador socialista também pediu mudanças em seu texto, com os mesmos objetivos da colega radical. A senadora Nancy Avelín, do

partido provincial (*San Juan*) *Cruzada Renovadora* (CR), lembrou a existência de projeto de sua autoria que declarava a “necessidade de revisão e reforma total do sistema educativo” e convocava “um Congresso de Educação Nacional Argentino”, com ampla participação social, para “elaborar um verdadeiro projeto de educação nacional, um projeto de Nação” (CSN-VT, 07/09/2005, p. 52): “Por que depois dos resultados que estão à vista temos medo de convocar e realizar um verdadeiro projeto nacional que nos inclua a todos?” (p. 53) O radical Ernesto Sanz enfatizou a omissão, no projeto, dos critérios de distribuição dos recursos do fundo que se criava para o financiamento da educação técnico profissional: “Não podemos continuar a discutir o federalismo (...) se em cada uma das leis em que se contemplam distribuição de recursos da Nação às províncias não figuram os critérios explícitos” (p. 63).

O debate foi permeado por críticas da oposição e mesmo de alguns justicialistas aos efeitos deletérios das reformas educacionais da era menemista.¹⁸⁰ A oposição enfatizou a transferência de encargos às províncias sem os devidos recursos, em 1992. O senador Eduardo Menem (PJ) esperava os ataques e apresentou dados que revelariam avanços educacionais da década de 1990, bem como o aporte de recursos do governo central às províncias (p. 61-3 e 72-3). Além disso, o parlamentar justicialista alegou que tanto a LFE quanto a LES haviam sido aprovadas democraticamente pelo Congresso e tentou relativizar a adequação das políticas adotadas, lembrando o papel do ministro Filmus:

Como se pode esquecer e desqualificar alegremente tudo o que se fez nessa época em matéria de educação? Alguns esqueceram que o próprio ministro também foi assessor do ministério da Educação naquela época? Ou vão afirmar que então o ministro era mau e agora é bom? (CSN-VT, 07/09/2005, p. 77)

Já as críticas da oposição à política educacional do governo N. Kirchner foram respondidas, principalmente, com cifras que indicavam aumento substancial de recursos do orçamento do governo federal para a educação. Já a senadora Fernández de Kirchner buscou distanciar a realidade criada pelo novo governo do modelo vigente nos anos anteriores – curiosamente sem mencionar os agentes capazes de seduzir tanta gente naquela ocasião:

¹⁸⁰ De fato, em vários momentos, as críticas extrapolaram o campo educacional. Assim, por exemplo, o radical Ernesto Sanz cobrou do senador Eduardo Menem uma “autocrítica generosa e profunda do que ocorreu na Argentina na década de 90” (CSN-VT, 23/11/2005, p. 66). Menem respondeu com a “autocrítica” de o governo justicialista ter assumido o poder, em 1989, seis meses antes do previsto, e lembrou a situação crítica do país após a renúncia de De la Rúa.

Crer que o problema da educação se origina na Lei Federal de Educação significa não entender o que se passou nos últimos anos. Há trinta anos que o país começou a andar para trás e que nos fizeram crer que era possível viver sem trabalhar. Há trinta anos que convenceram muitos empresários de que era melhor colocar o dinheiro em serviços financeiros do que na produção. (...) Não é casual que até agora não se tenha dado importância à educação técnica. (...) Nós estamos implantando um modelo de acumulação mais democrático; nada mais democrático do que o fato de que todos tenham trabalho (CSN-VT, 07/09/2005, p. 87).

O projeto do Poder Executivo que gerou a *Ley de Financiamiento Educativo* (LF) também encontrou proposições concorrentes apresentadas por parlamentares. A principal medida sugerida pela iniciativa governamental consistia em prever aumentos progressivos nos gastos em educação, de forma a atingir valor correspondente a 6% do PIB, em 2010.¹⁸¹ Governos nacional, provinciais e da *Ciudad Autónoma de Buenos Aires* (CABA) deveriam incrementar paulatinamente seus aportes à educação para atingir a meta relativa ao PIB. Conforme se destacou no debate parlamentar sobre a matéria, o governo central era responsável por 27% do gasto consolidado em educação, enquanto as províncias respondiam por 73%. O projeto de lei estabelecia que, a partir de 2005-2006, o governo federal arcaria com 40% desse gasto e as províncias com 60%. Uma série de metas de ampliação e melhoria do atendimento escolar acompanhava a proposição, que não alterava a estrutura escolar criada em 1993.

Texto acordado nas comissões efetuou modificações na proposição original, principalmente para criar salvaguardas para as províncias.¹⁸² Assim, por exemplo, o Conselho Federal de Educação e Cultura foi incumbido de elaborar, juntamente com o Poder Executivo, os critérios de dotação orçamentária para compensar as desigualdades entre as províncias, assim como os requisitos para que estas e a CABA pudessem receber os recursos do “fundo” nacional de financiamento educacional. Nas comissões, foi também incorporada uma cláusula de contingência, que constituiria o balizador do aporte de recursos, caso a evolução do PIB não gerasse aumento de arrecadação. Foram feitas, ainda, alterações importantes nas sanções a que estariam sujeitas as províncias que não cumprissem com as metas de aporte de recursos. Cabe lembrar, ainda, a introdução de norma para reduzir o risco de que o cumprimento da lei de financiamento educacional pelas províncias as levasse a uma colisão com a lei de responsabilidade fiscal.

¹⁸¹ Segundo o Banco Mundial (s.d.), esse índice foi de 4,5%, em 2006.

¹⁸² Sobre a situação do projeto substitutivo que chegava ao plenário geral, lembrou a senadora Silvia Gallego (PJ-FV), relatora na *Comisión de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología*: “Quero destacar o grande consenso que tem a iniciativa. O parecer foi votado quase por unanimidade, com algumas dissidências parciais” (CSN-VT, 23/11/2005, p. 33).

Embora tenha apoiado a nova redação, parlamentares da UCR e de outros partidos menores mantiveram discordância sobre alguns pontos do projeto. O principal foi o da defesa da igualdade no aporte de recursos entre a *Nación* e as províncias, com 50% para cada esfera de governo.¹⁸³ Conforme lembrou o senador Norberto Massoni (UCR):

Se as províncias não puderem cumprir com o estabelecido, as remunerações dos docentes vão ser mínimas. Historicamente, as províncias não puderam pagar as remunerações que em diversos momentos se pagam na Capital Federal, Córdoba ou Santa Fé. Em consequência, a reivindicação de 50% é correta. (...) Daí a conveniência de que o Estado nacional aporte esses 10% – pelos menos esses 10% – a fim de que esse projeto seja sustentável. A realidade nos diz que, por enquanto, o cumprimento não está garantido (CSN-VT, 23/11/2005, p. 64).

Igualmente, o senador Carlos Alberto Rossi, do pequeno *Partido Nuevo* (PN), reclamou por um “esforço um pouco maior” do governo da *Nación*, lembrando os “últimos anos de ‘desfinanciamento educacional’, quando as províncias (...) se encarregaram em maior medida da educação pública, o que significou enorme aplicação de recursos [próprios]” (CSN-VT, 23/11/2005, p. 64). Já a senadora Nancy Avelín (CR) reivindicou a inversão das cifras, 40% para as províncias e 60% para o governo federal, dado que as províncias estariam “empobrecidas e endividadas”, “suportando a transferência dos serviços educacionais sem recursos”, enquanto o governo nacional teria um enorme superávit fiscal (p. 59). O senador Pedro Salvatori, do partido provincial *Movimiento Popular Neuquino* (MPN), por sua vez, revelou preocupação com eventual disputa por recursos entre as universidades nacionais e as províncias. Dada a participação “consideravelmente alta” das universidades no orçamento do governo central, haveria o risco de “o sistema educacional provincial” ficar com o “remanescente” dos referidos 40% (p. 57).

Um acirrado debate também surgiu a respeito da constitucionalidade do dispositivo da própria Constituição do país sobre o qual se sustentava o projeto para determinar a transferência de recursos públicos para o financiamento da educação nas províncias. A UCR, principalmente, defendia que, dispondo o projeto sobre recursos que já eram das províncias (*recursos coparticipados*), seria preciso um acordo formal (*ley convenio*) com os governadores ou a ratificação dos legislativos provinciais para assegurar sua validade. Sem esses requisitos, asseverou o senador Ernesto Sanz (UCR),

¹⁸³ O princípio de equidade continuava a incomodar a UCR, como declarou o senador Gerardo Rubén Morales: “Tem havido um grande debate com relação ao tema da equidade. Nós, da União Cívica Radical, somos defensores da lei 1.420 e sempre temos insistido que em educação todos os argentinos temos que levantar a bandeira do princípio da igualdade” (CSN-VT, 23/11/2005, p. 39).

“este Congresso, por nenhuma vontade, delegação ou caráter de poder constituído que pretenda ter, pode dispor sobre recursos que pertencem aos estados provinciais” (CSN-VT, 23/11/2005, p. 68). A senadora Fernández de Kirchner, presidente da *Comisión de Asuntos Constitucionales*, lembrou a oposição de seu grupo político à norma durante a reforma constitucional de 1994, que fora apoiada pela maioria da UCR e do PJ. Contudo, a senadora sustentou a tese de que não se tratava de recursos coparticipados, mas de recursos coparticipáveis, de uma espécie de “fundo especial para a educação”, o que dispensaria as exigências de uma *ley de coparticipación*. A futura presidente do país questionou a ambiguidade dos radicais:

Por um lado, afirma-se o apoio ao projeto de lei de financiamento docente. (...) Façamos um exercício nada complexo: qual é o cerne de uma lei de financiamento? O modo como se financia. E onde está no projeto de lei o modo como se financia? (...) Precisamente, o artigo que a União Cívica Radical não apoia é o que estabelece como se financia a lei de financiamento educacional docente (CSN-VT, 22/11/2005. p 78).

Aprovada a lei de financiamento, o foco parlamentar sobre temas educacionais foi direcionado para a elaboração da *Ley de Educación Nacional* (LEN), aprovada no fim 2006, sem grande dificuldade. Revendo a linha descentralizadora da legislação anterior, a nova lei reforçava a presença do governo federal na gestão do ensino e estabelecia uma estrutura quase unificada do sistema educacional, em substituição aos diversos sistemas existentes anteriormente. Nesse sentido, uma das disposições mais relevantes da lei foi a criação do Sistema Educativo Nacional, prevendo “uma estrutura unificada em todo o país que assegure seu ordenamento e coesão, a organização e articulação dos níveis e modalidades de educação e a validade nacional dos títulos e certificados que forem expedidos” (art. 15). A lei retomou a divisão tradicional entre primário e secundário, com a extensão a este do princípio da obrigatoriedade, que atingiu o total de 13 anos. Apesar da unificação, ficou permitida, para cada província, a opção de um primário de 6 ou 7 anos. No que diz respeito aos docentes, a lei criou o Programa Nacional de Compensação Salarial Docente, com o objetivo de “contribuir para a compensação das desigualdades no salário inicial docente naquelas províncias nas quais se comprove que, apesar do esforço financeiro destinado ao setor e das melhorias de eficiência na aplicação dos recursos, não se consiga superar tais desigualdades” (art. 9º). Significativa também foi a decisão dos legisladores argentinos de proibir o ingresso na carreira docente dos indivíduos condenados por

delito de lesa humanidade ou atentado contra a ordem institucional e o sistema democrático, mesmo quando beneficiados por indulto ou comutação da pena (art. 70).

Para a elaboração da lei, o presidente Néstor Kirchner anunciou, formalmente, uma série de consultas no âmbito da sociedade. Entre maio e outubro de 2006, o Ministério da Educação mandou realizar pesquisas de opinião, fez consultas a especialistas e a várias instituições, promoveu debates com professores, alunos e pais, assim como foros virtuais de discussão. As sugestões foram sistematizadas por funcionários do Ministério e em novembro foi redigida uma minuta de proposição, enviada ao Senado no dia 16 de novembro. A tramitação do projeto foi brevíssima. No âmbito das comissões do Senado, foram promovidas algumas mudanças e a proposta foi aprovada no plenário geral no dia 6 de dezembro. Na Câmara, a aprovação ocorreu, sem alterações, no dia 14 de dezembro.

No Senado, o projeto foi amplamente apoiado, com 57 votos a favor e 3 contrários. Embora tenham votado a favor do projeto, os radicais consignaram voto contrário a 14 artigos da proposição. A radical Amanda Isidori, ainda na presidência da Comissão de Educação, foi a relatora da matéria. Segundo a senadora, o projeto era o resultado “da participação dos docentes, pais e alunos, das organizações sociais, produtivas e industriais, dos sindicatos” (CSN-VT, 06/12/2006, p. 10). Ainda nos termos da senadora radical, o projeto, “ao contrário da Lei Federal de Educação e de seu marco ideológico, fixa taxativamente a responsabilidade do Estado (...). O Estado se converte no responsável – o primeiro responsável – pelas ações educacionais” (p. 11). Ainda exorcizando a LFE, declarou a relatora da matéria:

E um eixo essencial do projeto que hoje estamos debatendo é o da unificação da estrutura da educação em todo o país. Os senhores sabem quais foram as consequências da aplicação da Lei Federal de Educação. Hoje nem sequer podemos falar em vinte e quatro sistemas distintos: teríamos de falar em muitos mais, um sistema fragmentado, anarquizado, que fomentou a desorientação das instituições educacionais e de seus principais protagonistas (CSN-VT, 06/12/2006, p. 11).

Assim como outros parlamentares, o senador radical Gerardo Morales lamentou que, após poucos anos, novamente se fizesse um debate sobre lei dessa natureza. Declarou que os radicais tinham “algumas diferenças” com o Poder Executivo, – o que o levou a apresentar várias sugestões ao projeto –, mas admitiu: “é o ministério com o qual temos mais coincidências” (CSN-VT, 06/12/2006, p. 23). Conforme o radical Ernesto Sanz, “não queremos divergir, queremos apoiar uma política de Estado, votando a favor deste projeto de lei” (p. 67). Embora tenha

questionado algumas disposições da proposta, o senador admitiu que se tratava de “um projeto de lei que tem amplíssimo consenso e que é o resultado de um consenso social articulado durante todo o ano, em todos os rincões do país” (p. 65). O projeto também recebeu apoio do socialista Rubén Giustiniani, para quem “o transcendente é que estamos deixando para trás um olhar sobre a educação profundamente impulsionado pelo neoliberalismo” (p. 62). Registrou também que, em alguns aspectos, o projeto “não avançou tão claramente”, como foi o caso da distinção entre o público e o privado no âmbito da educação, mas a iniciativa representava “o ponto de partida”: “agora voltamos a um debate de um projeto de Nação, ao debate de uma educação para todos, de uma educação popular e democrática” (p. 65).

No Senado, a oposição ao projeto veio da direita, que deu a ele os 3 votos contrários. A justicialista conservadora Liliana Negre de Alonso sustentou proposição dissidente, devido aos “três ou quatro pontos de diferenciação com o projeto da maioria” (CSN-VT, 06/12/2006, p. 45). A parlamentar fez uma rara, embora constrangida, defesa da LFE: “não podemos simplificar e pensar que todo o passado foi mau e que vamos apagá-lo e começar tudo de novo” (p. 43). Já a senadora Delia Pinchetti de la Sierra, do partido Fuerza Republicana (FR), de direita, afirmou não aceitar que uma “consulta de duvidosa consistência substitua o debate parlamentar” (p. 40). Para a senadora, que defendeu proposição alternativa, o projeto em discussão “excluiu a religiosidade e a espiritualidade” e não reconheceu o papel educativo da família (p. 41).

Na Câmara dos Deputados, o projeto foi aprovado por 133 votos a 34. Posicionaram-se contrariamente à iniciativa a UCR, a ARI e o partido liberal *Propuesta Republicana* (PRO). Durante os debates, a justicialista Blanca Osuna, relatora da matéria, defendeu o “debate social” a que o projeto foi submetido antes da chegada ao parlamento. Sua defesa da proposição explicitou o uso político que se pretendia fazer da edição da nova lei, ao declarar que o projeto “tem um valor simbólico (...). Representa a culminação de uma etapa e também a abertura de outra, de uma Argentina que cresce e avança” (CDN-VT, 14/12/2006).

Os radicais tiveram postura diferente da adotada pelo partido no Senado. As críticas ao projeto e ao processo de sua elaboração foram duras. A radical Olinda Montenegro declarou: “Que debate? Quando? Nas escolas tudo se fez improvisadamente: por obrigação, pegaram o documento e responderam algumas perguntas na correria.” A deputada questionou a razão de encerrar a discussão: “Por que

a pressa de sancionar este projeto? Por que não continuamos o debate? Por que não continuamos a trabalhar para que todos os partidos tragam sua contribuição e aprovemos uma lei consensual?” Para o radical Fernando Chironi, “o problema é que se debateu com todo mundo, menos conosco, os legisladores, os deputados...” Segundo o deputado radical Hugo Storero, foi uma “burla muito grosseira” a Comissão de Educação ter votado rapidamente o projeto vindo do Senado, sem que os parlamentares tivessem podido discutir o projeto. Ademais, lembrou que quando os senadores foram debater a matéria com organizações da sociedade no âmbito da Comissão de Educação, todos teriam afirmado desconhecer a existência de outros projetos, além do proposto pelo Poder Executivo (CDN-VT, 14/12/2006).

Parlamentares de outros partidos de oposição também questionaram a rapidez da passagem do projeto pela Câmara. O deputado Esteban Bullrich (PRO) lembrou que “as formas importam”: não era admissível que a Câmara analisasse a matéria no prazo de uma semana. Marta Maffei (ARI), ex-dirigente da CTERA, reclamou que o Poder Executivo tomou, “unilateralmente”, ideias de proposta mais antiga de seu partido e, ao mesmo tempo, deixou-o “fora de uma discussão que devia ter sido absolutamente enriquecida neste Congresso com o fim de construir a possibilidade de consenso”. Já Elisa Carrió (ARI) provocou: “nesta mesma Câmara sabíamos que havia debate, nos anos noventa ainda havia” (CDN-VT, 14/12/2006).

As críticas também se estenderam ao conteúdo do projeto. Para a radical Olinda Montenegro, a lei proposta pelo Executivo era “coercitiva, as províncias não vão aceitá-la”. Para Lucia Garin de Tula, também da UCR, o texto em debate continha “erros conceituais, ambiguidades, superposições, confusões e inconsistências jurídicas, sem unidade nem vocação real de transformação, [sem] prazos nem metas. Não é produto de um diagnóstico sério e amplo; é mais a enumeração de bons desejos”. O ex-radical Jorge Vanossi, do partido conservador *Compromiso para el Cambio* (CPC) defendeu a opinião de que a LFE já definia a educação como um bem social. Lembrou o parlamentar que o respectivo projeto havia sido concebido com 25 artigos pelo Poder Executivo e, com acréscimo das duas casas legislativas, havia ficado com 75; enquanto isso, o projeto em debate havia começado com 139 artigos e atingido 145, com as mudanças operadas pelo Senado. Segundo argumentou, o que estava em debate era um “convite”, “uma expressão de desejos”, em que “abundam em demasia as cláusulas não preceptivas”. O radical Víctor Zimmermann lamentou que o projeto em debate não corrigisse exigências que a LFE havia feito às províncias de aumentar os seus gastos

com educação, sem a adequada contrapartida federal e gerando conflito com a lei de responsabilidade fiscal, dado que o aumento da remuneração dos docentes tendia a deflagrar pressão por reposições salariais em outros setores da administração pública. De acordo com o deputado Carlos Tinnirello (*Encuentro Social*), “a lógica que está contemplada neste projeto é exatamente a mesma da lei federal de educação; não mudou nada, ou melhor, ela é aprofundada”. Para a deputada Patricia Panzoni (UCR), os radicais compartilhavam alguns enunciados do projeto que tinham “forte traço progressista”, ainda que “enunciativos”. Contudo, para a deputada, havia “questões que nos preocupam muitíssimo”, como a autonomia garantida aos estabelecimentos privados: “estamos indo além daquilo que a própria lei federal de educação não se atreveu a ir”. Eduardo Macaluse (ARI) reconheceu que a proposta do governo tinha artigos que eram “muito bons para a comunidade educacional”, mas apontou contradições: por exemplo, embora o projeto enunciasse que o país não deveria subscrever tratados internacionais que concebesssem a educação como um serviço lucrativo, outro dispositivo afirmava que a educação superior seria regida pela Lei 24.521 (LES), “que consagra a educação como mercadoria” (CDN-VT, 14/12/2006).

Os justicialistas dissidentes não se opuseram à aprovação da lei. A deputada Stella Marys Peso declarou o voto favorável de seu bloco, mas externou as preocupações de seu grupo político, centradas no financiamento, como a necessidade de previsão de “algumas medidas para os tempos de vacas magras” e “a possibilidade de que se produza discricionariedade na distribuição dos recursos (...), tema recorrente neste governo nacional (...)” (CDN-VT, 14/12/2006).

Naturalmente, os membros do *oficialismo* responderam às críticas. Segundo a deputada Juliana Marino, “o que alguns estão lamentando é que nós, os peronistas, algumas vezes fazemos as coisas bem e podemos levar adiante decisões importantes”. O deputado Antonio Lovaglio reclamou que as críticas da oposição se dirigiam principalmente para a LFE, como se o peronismo “tivesse sido o único responsável por essa lei ter saído como saiu”. Defendeu, ainda, que a educação do país estava “enferma”, o que justificava a emergência da aprovação do projeto para tratá-la o quanto antes. Para defender a ideia de que iniciativas de outros partidos haviam sido consideradas na elaboração da minuta do Poder Executivo, a deputada Amelia de los Milagres Lopez admitiu que a proposição “contém em forma quase idêntica alguns artigos de projetos de outros blocos”. Também apontou como contraditória a diferença

de posição entre os senadores e os deputados da UCR. Além disso, desferiu forte crítica à gestão do governo De la Rúa:

Alguns daqueles que agora nos dão lição de economia e fazem a defesa da educação foram os responsáveis por provocar a ruptura mais alarmante que a educação viu em nosso país. Deixou-se de pagar o incentivo docente e não se transferiram recursos às províncias para a capacitação e projetos.¹⁸⁴

Aprovadas a LF,¹⁸⁵ a LETP e a LEN – e mantida a LES –, os anos finais da década viram a sanção de leis mais específicas sobre matérias do setor. A iniciativa foi predominantemente parlamentar, embora a filiação ao partido governista tenha sido a regra na aprovação. Assim, foi sancionada, em outubro de 2006, a lei (26.150) que criou o Programa Nacional de Educação Sexual Integral, para a oferta obrigatória dos respectivos conteúdos nas escolas públicas e privadas. A lei teve por base diversos projetos parlamentares apresentados na Câmara dos Deputados, que foram objeto de substitutivo da Comissão de Educação. Conforme a relatora da matéria, a deputada Blanca Ines Osuna (PJ-FV), o projeto final representava o “produto de um trabalho intenso e de consensos alcançados a partir da discussão – às vezes dura, mas sempre bem intencionada – que mobilizou os senhores legisladores” (CDN-VT, 16/08/2006). O projeto recebeu amplo apoio e apenas algumas vozes conservadoras opuseram resistência a ele, como a da deputada Eusebia Jerez (FR) e do deputado José Esteban Bullrich (PRO), que reivindicaram uma “participação mais ativa dos pais”, ou da voz isolada e ridicularizada em plenário do deputado Roberto Lix Klett (FR), que pediu mais tempo para debater o assunto e defendeu a abstenção sexual e a fidelidade como ensinamentos básicos para os jovens. O Senado aprovou, sem alterações, o projeto vindo da Câmara. Duas outras leis tiveram o mesmo percurso – iniciativa de deputados acolhida sem mudanças pelo Senado: a lei (26.586/2009) que criou o programa nacional de educação e prevenção sobre dependência e o consumo indevido de drogas, a partir de projeto da deputada justicialista Maria del Carmen Rico; e a lei de estágios (26.427/2008), fruto de substitutivo das Comissões de Educação e de Legislação do

¹⁸⁴ A resposta veio por Fernando Chironi (UCR): “Neste recinto devo recordar que a *carpa blanca* não foi de fato erigida durante governos de que a União Cívica radical participou, mas sim quando integrou o governo aqueles que hoje defendem este projeto e a revogação da lei federal de educação, que também aprovaram há mais de uma década”.

¹⁸⁵ As metas de aplicação previstas na lei foram cumpridas em parte, considerando os montantes dos governos federal, provinciais e da CABA. Segundo dados do Banco Mundial (s.d.), a cifra atingiu 5%, em 2010, mas caiu para 5,8%, em 2010. Segundo Bezem *et alii* (2012), a proporção da participação federal no conjunto das aplicações educacionais cresceu entre 2005 e 2007, atingindo 30%, mas caiu a partir de 2008, mantendo-se pouco abaixo de 30% – contra a meta de 40% prevista na lei. No levantamento desses autores, em 2010, os gastos público em relação ao PIB atingiram 6,2% no país.

Trabalho a diversas proposições de deputados. Essa lei substituiu a lei de estágios aprovada no rastro da LES, na década de noventa. Nos termos da relatora, novamente a deputada Blanca Osuna, a nova lei sobre o tema buscava “superar uma grave distorção” do regime de estágios que ocorreu “paralelamente a uma desregulamentação das relações de emprego e perda de direitos dos trabalhadores na década anterior” (DCN-VT, 21/11/2007). Entre as correções propostas, a relatora citou:

a distorção que supõe a extensão da jornada e do tempo total da relação dos estágios, o caráter inespecífico das tarefas realizadas pelos estudantes, a falta de supervisão e muitas vezes também a indiferença do Estado diante de denúncias dos próprios estagiários – que em alguns casos recorreram à Justiça, e há sentenças [favoráveis aos estagiários] – que em muitas oportunidades se viram presos a situações inescrupulosas de formas encobertas de fraude trabalhista (DCN-VT, 21/11/2007).

Em contrapartida, em março de 2007, a Câmara havia aprovado, também sem mudanças, o projeto do Senado que gerou a lei (26.233) sobre os Centros de Desenvolvimento Infantil Integral para crianças de até 4 anos de idade.

As reformas educacionais argentinas da década de 1990 têm sido objeto de muitas críticas, como a de ter produzido fragmentação e “desinstitucionalização” do sistema educacional (TIRAMONTI, 2005). Sua revisão na década seguinte promoveu, de fato, algumas mudanças na direção de um compromisso mais evidenciado do Estado nacional com a gestão do sistema educacional, embora alguns autores identifiquem mais continuidades do que rupturas na nova legislação (NOSIGLIA, 2007; OLMOS, 2008, p. 180). De todo modo, a legitimidade da mudança apenas será evidenciada à medida que os indicadores educacionais revelarem a adequação das novas diretrizes. Cristina Kirchner deu continuidade às linhas adotadas pelo governo anterior. Apesar do cumprimento de parte das metas de financiamento da LF, a implantação da nova lei, contudo, tem sido prejudicada pelas dificuldades orçamentárias, que geram recorrentes protestos e greves na educação. Reiteradamente, seu discurso associa a educação ao esforço de recuperação econômica do país.¹⁸⁶ Como indicado anteriormente, durante seu primeiro mandato, foram aprovadas poucas leis sobre matéria educacional, o que se explica, em parte, pelo fato de terem sido aprovadas leis abrangentes sobre o tema. Contudo, o relacionamento entre o Executivo e o Legislativo no período não foi muito amistoso, principalmente após as eleições de 2009, com o recuo na ampla maioria do *oficialismo* nas duas casas do Congresso, fenômeno que parece ter afetado a produção

¹⁸⁶ Como noticiado, por exemplo, em *Página 12* (2008): a presidente afirma que “a educação e a economia estão de mãos dadas” em “um círculo virtuoso de processo de transformação”.

legislativa de forma geral (CATTERBERG & PALANZA, 2012) e talvez possa ser apontado como explicação, ao menos parcial, para a morosidade na edição de nova lei sobre a educação superior.¹⁸⁷ De todo modo, caso os resultados das políticas educacionais mais recentes sejam, de forma ampla e persistente, identificados como insatisfatórios, certamente não haverá escassez de alternativas à espera de condições políticas para a convergência dos fluxos que levam a nova mudança na agenda governamental.

¹⁸⁷ Em junho de 2013, foi aprovado na Câmara dos Deputados e enviado ao Senado o projeto de *ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de educación superior*, de iniciativa da deputada Adriana Puiggrós (PJ-FV), que altera alguns dispositivos da LES.

8. EXECUTIVO E LEGISLATIVO NAS REFORMAS EDUCACIONAIS: MÉXICO

8.1. O ocaso da hegemonia do PRI (1990-2000)

A 18 de maio de 1992, o Presidente Salinas de Gortari, seu secretário de educação – o futuro presidente Ernesto Zedillo –, o SNTE e os 31 governadores dos estados mexicanos assinaram o pacto de descentralização¹⁸⁸ da educação básica, denominado *Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica* (ANMEB). Por meio dele, cerca de 514 mil cargos docentes, 116 mil cargos administrativos, mais de 100 mil imóveis e cerca de 7 milhões de alunos foram transferidos do governo federal para a administração dos estados (ARNAULT, 2010, p. 235). O acordo envolvia mais três linhas estratégicas: elevar os recursos para a educação e os salários docentes; reformular os currículos e os livros didáticos; e adotar programa permanente de capacitação para os professores (ALCÁNTARA, 2008, p. 160). Apesar das reservas quanto aos reais efeitos sobre a melhoria da qualidade da educação básica pública mexicana (GRINDLE, 2004) e da permanência do grande peso do governo central em diversos campos da própria educação básica, em especial do financiamento (TATTO, 1999), o ANMEB foi o ponto mais destacado das reformas educacionais do país nos anos noventa.

Nos três governos anteriores ao de Salinas, foram aprovados planos para descentralizar a educação mexicana, que em muito pouco alteraram o sistema (ABISAMRA, s.d; LATAPÍ SARRE, 1995). Com perfil mais acadêmico e tecnocrático, Salinas foi lançado pelo PRI com um discurso reformista, na tentativa de alterar o quadro de crise econômica que atingia o México e contribuía para o surgimento da primeira eleição presidencial competitiva, após anos de vitórias fáceis do partido governista. De fato, surgiram fortes suspeitas de fraude no pleito, mas os resultados oficiais confirmaram mais uma vitória do PRI. Uma vez empossado, Salinas adotou várias medidas econômicas de cunho neoliberal, que, em um primeiro momento, trouxeram ao país crescimento econômico e controle da inflação, mas terminaram, logo

¹⁸⁸ Consideradas as variantes de descentralização, Ornelas (1995, p. 287) define a mexicana como “transferência de autoridade, recursos e obrigações da administração central aos governos dos estados”. Contudo, continua o autor, “dadas a necessidade de manter o controle e a homogeneidade do sistema como um todo, o governo central conserva as funções normativas e a capacidade de consignar a maior parte dos recursos fiscais à educação, uma vez que, na arrecadação de impostos, o governo central retém a parte preponderante”. No mesmo dia de assinatura do ANMEB, foram firmados convênios com 30 dos 31 governos estaduais. Apenas o Estado da Baixa Califórnia firmaria o convênio no final de 1992 (ARNAULT, 2010, p. 235).

após o fim de seu mandato, com o estouro da crise financeira de 1994. Outro ponto de destaque em seu governo consistiu na assinatura, em agosto de 1992, do NAFTA, o tratado de livre comércio com os Estados Unidos e o Canadá. Já no campo político, Salinas enfrentou dificuldades em seu próprio partido. A ala mais conservadora do PRI não viu com bons olhos a adoção de medidas neoliberais na área econômica e na reforma do Estado, assim como as mudanças democratizantes em curso, que Salinas apoiou em busca de sobrevivência para o próprio PRI no comando do país. Essa situação levou seu governo a se aproximar do PAN, o que causou ainda mais ressentimentos na ala não reformista do PRI.

O sucesso inicial das medidas econômicas do governo Salinas favoreceu a disposição presidencial de efetuar reformas no campo da educação, com o discurso de descentralizar a administração da educação pública e torná-la mais equânime e eficiente.¹⁸⁹ Apesar dos avanços obtidos na cobertura escolar, havia amplo consenso sobre a necessidade de avançar na democratização educacional, em benefício das populações mais pobres, e de melhorar a qualidade do ensino. A inserção do país no mercado internacional e, de forma particular, sua entrada no NAFTA constituíram grandes desafios para o sistema educacional, na visão governamental e de outros observadores. Manifestou-se, dessa forma, a convergência dos fluxos que criou a oportunidade para efetuar mudanças no setor, que, como no caso argentino, também teve seu marco inicial na transferência de escolas do governo federal para os subnacionais.

Cabe notar que, diferentemente do ocorrido no Brasil e na Argentina, as reformas educacionais no México, ao menos no que afeta as relações entre os dois poderes na produção legislativa, atingiram pouco a educação superior. A consolidada tradição de autonomia das universidades criadas pelo poder público afastou a ingerência do Estado no seu dia a dia. Decerto, essa observação excetua uma área importante: as decisões em matéria de dotação orçamentária para a educação superior. Assim, o Poder Legislativo tornou-se um foro importante de debates sobre a educação superior, especificamente nas comissões de educação das duas casas do Congresso. Mas é significativo o fato de que, durante todo o período em foco, nenhuma mudança foi feita na *Ley para la Coordinación de la Educación Superior*, aprovada em 1978. Já a única

¹⁸⁹ O governo Salinas lançou, em 1989, o PRONASOL, programa voltado para ao atendimento de serviços básicos à população mais pobre, especialmente para áreas mais remotas, que tinha como traço básico a descentralização de recursos em favor de iniciativas de grupos locais. No decorrer do programa, deu-se maior participação dos governos municipais e estaduais no desenvolvimento das ações.

norma da *Ley General de Educación*, de 1993, sobre o nível superior, aparece logo no art. 1º e estipula que a “função social educativa das universidades e demais instituições de educação superior (...) será regulada pelas leis que regem tais instituições”.

Nos anos anteriores à assinatura do ANMEB, a oposição mais forte à descentralização veio do SNTE, cuja força política, conforme anteriormente apontado, advinha de suas ligações com o PRI, de sua ampla estrutura burocrática, de sua grande influência sobre os próprios órgãos da administração educacional pública e da suposta representação de mais de um milhão de trabalhadores.¹⁹⁰ Conforme a avaliação de Latapí Sarre (2004, p. 33):

Os professores dependem dele [do SNTE] quanto a seus cargos, promoções, transferências, avaliações, salários e gratificações, créditos, pensões, bolsas, viagens, compras de terrenos e casas. Com todos esses benefícios, o sindicato premia lealdades e castiga críticas e insubordinações; por conveniência ou necessidade, a maioria dos professores aceita passivamente este domínio e vive dentro de uma “profissão subjugada” (...) uma coisa é o número de seus filiados e outra que todos respaldem as posições de seus dirigentes, sejam políticas ou técnicas. Mas é inegável que o SNTE dispõe de um forte poder de mobilização, mediante seus caciques locais, e que utilize esse poder para intimidar as autoridades.¹⁹¹

O SNTE temia que a descentralização trouxesse a fratura de seu poder político e de sua força nas negociações salariais e trabalhistas. Sua posição já havia sido um pouco enfraquecida pelo surgimento, em 1979, de uma dissidência em suas fileiras, a Coordenação Nacional dos Trabalhadores da Educação (CNTE) – com discurso mais radical e posicionamentos de maior independência nas reivindicações trabalhistas –, que criticava a direção nacional do sindicato de peleguismo, de corrupção e de práticas violentas contra seus dissidentes. Diante do fortalecimento das críticas e da pressão de Salinas, também ressentido com a incapacidade do SNTE de obter votos nas eleições de 1988, o dirigente máximo do SNTE, Carlos Jongitud, foi forçado a renunciar ao cargo. Em seu lugar, entrou Elba Esther Gordillo Morales, do mesmo grupo político, porém

¹⁹⁰ Conforme assinalou Baena Flores (2011), deputado pelo PAN, os titulares da SEP e do SNTE, junto com o líder do PRI, formavam a “santíssima trindade” educacional, na qual não se podia distinguir bem “quem dirigia, quem mandava”.

¹⁹¹ O poder do sindicato parece ter sido fundamental para uma situação favorável nas negociações salariais. Assim, entre 1989 e 2009, a remuneração básica média na educação básica subiu de 1,5 a 4 salários mínimos por mês. Entretanto, existem diversos problemas na carreira, como a precariedade dos contratos de profissionais interinos (OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN, 2009a). Covarrubias Villa & Brito Torres (2007, p. 172) assinalaram também a atratividade da carreira sindical: “o manejo de vultosos recursos por parte dos dirigentes do SNTE levou ao desenvolvimento de anseios de perpetuidade nos cargos, à obtenção de enorme poder, à proximidade com políticos importantes e ao desfrute de vida próprio das classes dominantes. (...) O mundo do líder é alheio ao dos representados. Por isso os postos de direção sindical são tão fortemente disputados: representam a possibilidade de ascender muitos níveis na hierarquia social, algo que nenhum professor pode conseguir se permanece estritamente dentro de sua profissão”.

mais inclinada à composição com o governo e, de certa forma, devendo seu novo posto, ao menos em parte, à indicação de Salinas (GRINDLE, 2004). O primeiro secretário de educação do governo Salinas, Manuel Bartlett, pretendia, em seu esboço de descentralização, deixar o sindicato como coadjuvante e forçar a criação de trinta e dois sindicatos regionais, transformando o SNTE em uma federação enfraquecida. A reação da liderança sindical foi incisiva e o titular da SEP deixou o cargo (RAPHAEL, 2007).¹⁹²

Ao assumir a secretaria, Ernesto Zedillo mudou a estratégia do governo, convencido de que seria difícil uma reforma sem a colaboração do sindicato. Após muita discussão no âmbito de sua cúpula dirigente, o SNTE aceitou a descentralização, mas obteve importantes garantias do governo federal, a começar por sua permanência como sindicato de representação nacional. Foram assegurados, ainda, benefícios para os professores e promovidas reformas na educação primária e secundária apoiadas pelo sindicato (OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN, 2009, p. 54).¹⁹³ Além disso, o sindicato e a SEP acordaram os termos do inócuo processo de avaliação de desempenho do magistério. Para acalmar as inquietações do SNTE e dos governadores, foram assinados dois acordos complementares ao ANMEB. O primeiro garantia aos governos estaduais a transferência anual de recursos crescentes, em termos reais, para o setor educacional. O segundo, firmado entre os governos estaduais e o SNTE, assegurava o cumprimento das homologações salariais (LATAPÍ SARRE, 2004, p. 29). Apesar da resistência ao acordo, o Comitê Executivo do SNTE não deixou de apresentá-lo, logo após a sua assinatura, como um dos grandes eventos da história educacional mexicana (LOYO BRAMBILA, 2010, p. 191) O comportamento da liderança do SNTE nessas negociações constitui apenas um momento importante em uma trajetória “singular” dentro do sindicalismo mexicano (BENSUSÁN & TAPIA, 2011).¹⁹⁴

¹⁹² Conforme Raphael (2007), o principal aliado de Gordillo no PRI era Manuel Camacho Solís, chefe de Departamento do Distrito Federal, aspirante à preferência de Salinas para a sucessão presidencial, que recairia sobre Luis Donaldo Colosio, aliado de Zedillo.

¹⁹³ Assim, por exemplo, no dia da assinatura do ANMEB, foi anunciado o *Programa Emergente de Reformulación de Contenidos y Materiales Educativos*, que entrou em vigor três meses depois. Entre outras medidas, o programa suprimia as áreas de estudo em favor do retorno de disciplinas tradicionais, com destaque especial para a história, a geografia e o civismo (LATAPÍ SARRE, 2004, p. 43-45).

¹⁹⁴ Bensusán & Tapia (2011) buscaram explicar as razões da força política do SNTE, em meio a um período de reformas econômicas e institucionais fortemente desfavoráveis ao sindicalismo. Os autores apontaram como fatores mais relevantes: a manutenção do volume de trabalhadores, diferentemente do ocorrido em outros setores atingidos pelas reformas liberalizantes; o pragmatismo da liderança do sindicato, que se fez representar em três ou quatro partidos políticos, quando a era de hegemonia do PRI começou a ruir, e que, a partir da “alternância”, desenvolveu um jogo eleitoral e de exercício de poder do

A própria SEP vinha se constituindo em um obstáculo para a eficiência do sistema, dado o seu gigantismo, sua lentidão e vício centralizador. Segundo Ornelas (1995, p. 294), a SEP “se distinguia por um funcionamento rotineiro, pela luta por recursos, por conflitos políticos entre camarilhas, pela duplicação de funções, pela falta de comunicação horizontal e por uma relação muito pobre com a sociedade.” Desde 1978, todavia, havia tido início uma descentralização administrativa em seu âmbito, com a criação de representações estaduais, medida adotada à revelia do SNTE e razão de tensões entre a secretaria e o sindicato no governo De la Madrid (LATAPÍ SARRE, 2004, p. 21).¹⁹⁵ Mas em 1992, como visto, a reforma contou com a aquiescência dos principais atores com atuação política no campo educacional.

Convém ressaltar, no entanto, a ausência de demandas sociais ou políticas consistentes em favor da descentralização desencadeada pelo governo central. Embora muitos governadores tivessem visto a mudança com desconfiança, acabaram submetidos à determinação presidencial e sua ascendência sobre o partido governista. De fato, os estados não reivindicaram a mudança. Alguns deles já tinham suas próprias redes escolares, entre os quais havia uma minoria – com destaque para o Estado de México – que pagava salários melhores do que os do governo federal. Esses sinais indicam o caráter fortemente administrativo da descentralização operada a partir do ANMEB e seguida adiante pelos governos do PAN. A descentralização tendeu a ser vista pelo próprio governo federal como a simples transferência de recursos financeiros aos estados e a delegação a eles de responsabilidades de operação (ROGEL SALAZAR, 2004).

O Poder Legislativo não foi um ator importante nas negociações que levaram à assinatura do ANMEB. O PRI tinha maioria nas duas casas do Legislativo e o acordo foi aprovado com facilidade, em votação simbólica (*votación económica*). Alguns críticos se manifestaram, particularmente o senador da oposição Porfirio Muñoz

interesse de dois presidentes sem maioria parlamentar; o apoio de sua base, derivado dos ganhos trabalhistas obtidos, independentemente da existência de um “repúdio” de grande parte dos professores à forma de gestão do sindicato; apoio às reformas educacionais, embora com negociação e, principalmente, garantia de preservação da “estrutura de poder clientelar” do sindicato; e manutenção da coesão sindical, concomitantemente a certa tolerância de grupos dissidentes. Ao tratar da pouca disposição das dissidências para criar sindicatos concorrentes, Bensunsán & Tapia sintetizaram: “ao que parece, o cálculo político indica a conveniência de continuar a receber os benefícios de pertencer a um sindicato nacional com forte capacidade de gestão” (p. 29).

¹⁹⁵ Arnaut (2010) destacou o ganho obtido pela SEP com a descentralização. Sem a responsabilidade de administrar escolas, a secretaria “pôde fortalecer sua capacidade para regular, planejar e avaliar o sistema, emitir norma de caráter técnico-pedagógico e revisar os livros didáticos gratuitos e outros materiais de apoio para os professores e alunos” (p. 241). Ao mesmo tempo, considerou o autor, a SEP foi obrigada a desenvolver a capacidade de comunicação e retroalimentação com a heterogênea realidade dos estados.

Ledo (PRD), titular da SEP no governo Lopez Portillo, para quem “o novo discurso do governo em matéria educacional nos dá razão no sentido de que nos três primeiros anos [de governo] não se fez nada” (DDSR, 26/05/1992). Além de estranhar a rapidez do processo de descentralização, após tanta imobilidade, o senador se mostrava cético a respeito dos efeitos da medida:

Não acreditamos que una descentralização administrativa supra uma reforma educacional. Descentralizar sem conteúdo, sem direção e sem transformações de fundo não significa um compromisso verdadeiro com a educação; descentralizar sem consultar os professores, a opinião nacional; o Congresso; os poderes dos Estados e as instâncias municipais pode ser tão somente um subterfúgio burocrático (DDSR, 13/05/1992).

O senador perredista, dessa forma, não se opunha à descentralização. O que questionava era o alcance e a forma do processo. Sua proposta não se limitava à educação: “Trata-se de uma reforma profunda do Estado, da administração, da educação e do sistema fiscal”. Na área da educação, ela deveria envolver outras medidas como a capacitação do magistério, a produção de material didático, a criação de “juntas locais de educação”, para reforçar as relações entre a escola e a sociedade, e “uma solução inteligente, equitativa e de longo prazo na relação do sindicato com o magistério”. O senador manifestou a expectativa de que, após “os anúncios mais ou menos improvisados de descentralizações burocráticas”, seria iniciado “um grande debate”, a partir das casas do Congresso (DDSR, 26/05/1992).

Poucos meses após a assinatura do ANMEB, uma questão educacional inusitada provocou intenso debate, envolvendo diversos atores, e ocupou razoável espaço na mídia: a mudança de conteúdo dos livros de história para três séries do ensino primário. Também inesperado foi o fato de o conflito ter-se resolvido, em boa parte, mediante a intervenção da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados. Conforme indicado no capítulo 3, desde o final da década de 1950, o governo federal distribuía, gratuitamente, livros didáticos para todas as escolas públicas do país. No bojo do programa de “modernização”, a SEP promoveu mudanças nos livros distribuídos aos estudantes. Os livros de história do ensino primário, elaborados por “especialistas”, continham, além de alguns erros fatuais e um alegado viés governista, duas novidades que causaram surpresa e mesmo indignação junto a vários segmentos da opinião pública: os textos eram bem sucintos, vinham acompanhados de muitas imagens e,

principalmente, apresentavam uma abordagem que questionava fatos e personagens caros ao nacionalismo mexicano e à tradição revolucionária.¹⁹⁶

Segundo o deputado René Bejarano Martínez (PRD), o governo simplesmente fazia propaganda com os novos livros, cujo objetivo seria o de “moldar na mente das crianças uma nova visão do país”, a partir de um “pacto político entre um grupo de historiadores e uma equipe governante que se distancia da história, da realidade e das aspirações do país”. Para o parlamentar opositor, as novas interpretações “confundem fatos, abandonam e criticam alguns mitos, mas sem explicar com clareza por que e com que autorização os neo-historiadores do salinismo abandonam mitos que permanecem vivos e criam outros” (DDCD, 01/12/1992).¹⁹⁷

Pelo PRI, o deputado Amado Treviño Abatte negou o suposto caráter oficial dos livros, argumentando que eles mencionavam os problemas do país, como a pobreza, a desigualdade e o “desequilíbrio ideológico”. O novo modelo apenas buscava “cobrir em um só volume de fácil manejo uma visão geral da história do México”. Para o representante do PRI, “a polêmica despertou o interesse de um público amplo, preocupado em conhecer o sentido das reformas dos livros”, mas “grande parte da discussão se desviou para outros aspectos de tipo político e ideológico” (DDCD, 01/12/1992).

Por sua vez, o deputado Francisco Gárate (PAN) aproveitou a polêmica para levantar seu *slogan* de que “a educação não é um monopólio estatal” e alegar que “o debate nos dá a razão de que os pais têm o direito de escolher livremente o tipo e a orientação de educação que querem para seus filhos” (DDCD, 01/12/1992).

A polêmica se acalmou com a contribuição de uma moção, acordada entre as diferentes forças parlamentares, para que a SEP revisasse os livros didáticos para o ano letivo seguinte, com recomendações que incluíam a adoção de concursos públicos para a escolha das obras. A medida foi prontamente adotada pela SEP, mas o debate

¹⁹⁶ Ornelas (1995) destacou o mal estar que deve ter provocado nos meios militares e políticos a menção ao massacre de Tlatelolco, ocorrido na repressão ao movimento estudantil, em 1968, e a visão hostil ao nacionalismo dos governos de Echeverría e López Portillo. Para o autor, houve exagero na denúncia dos erros e falta de perspectiva histórica de muitos debatedores para discutir as questões polêmicas. De acordo com Grindle (2004, p. 113), ex-presidentes do país reclamaram diretamente com Salinas sobre a abordagem dada a seus governos pelos novos livros.

¹⁹⁷ Os críticos dos novos livros condenaram a visão quase positiva do governo de Porfírio Díaz, visto como precursor das reformas liberais do final do século XX. Incomodou bastante também o tratamento dado a Villa e Zapata. Nas palavras do deputado Jesús Martín del Campo (PRD), “como justificar que se diga que Zapata e Villa careciam de visão internacional, como um juízo sumário sobre esses líderes do camponês mexicano, sobre os quais pode haver polêmica, mas não essa síntese sobre sua participação” (DDCD, 01/12/1992).

voltou a se reacender com a discussão sobre os jurados, além do curto prazo dado para a elaboração dos livros. O deputado Miguel Angel León Corrales (PRD) emitiu a opinião de seu partido:

desde já nos pronunciamos de maneira categórica que nenhuma Igreja, de nenhuma denominação, participe na qualidade de integrante dos jurados, pois do contrário se atentaria contra o espírito e a letra do artigo 3º da Constituição e, por conseguinte, contra o caráter laico da educação pública (DDCD, 27/01/1993).

Essa posição foi questionada pelo PAN como manifestação de “prejuízo preconceituoso”, nas palavras do deputado Juan Luis Calderón Hinojosa, enquanto o PRI sustentou que “o laicismo profundo (...) deve imperar nesses novos livros”, conforme arguiu o senador Orlando Arvizu Lara, presente no plenário da Câmara (DDCD, 27/01/1993). Após tanta polêmica, pouca atenção foi dada à decisão da SEP de não publicar o texto dos vencedores do concurso, sob alegação de falhas de conteúdo e descumprimento de exigências do edital. A polêmica, de todo modo, revelou um inesperado interesse da opinião pública sobre educação (ORNELAS, 1995).¹⁹⁸

Com efeito, esse conflito também refletia o debate ocorrido por ocasião do preâmbulo das reformas educacionais no campo legislativo, entre o final de 1991 e o início do ano seguinte, com a emenda constitucional que buscava estabelecer novo marco nas relações entre Igreja e Estado no país. A mudança estava carregada de simbolismo e representava bem o impasse de um país dividido entre valores culturais diferenciados, envolvendo temas como o nacionalismo, a religiosidade, a modernização e a valorização das culturas indígenas. Como visto anteriormente, o forte anticlericalismo da Revolução havia se refletido na Constituição de 1917, que negava reconhecimento jurídico a qualquer instituição religiosa, com alvo centrado, naturalmente, na Igreja Católica. A nova postura do Estado frente à Igreja constituía um dos pontos de compromisso com o NAFTA. O presidente Salinas vinha negociando discretamente a mudança com a hierarquia eclesiástica, mas transferiu a iniciativa pública ao seu partido. Em dezembro de 1991, o PRI apresentou proposta de emenda constitucional para alterar os arts. 3º, 5º, 24, 27 e 130. As mudanças dirigidas ao art. 3º, que dispõe sobre a educação, suprimiam a obrigatoriedade do ensino laico em escolas

¹⁹⁸ A postura da liderança do SNTE foi de ambiguidade, dado seu interesse em manter boas relações com o governo, mas também de fazer eco às críticas surgidas no magistério. A respeito do caso, Mabire Ponce (1996) comentou: “fica em evidência a heterogeneidade do SNTE, em que pesem os esforços do Estado para submetê-lo, e o fato de que Gordillo transite dos elogios às reservas, cada vez que aumenta o descontentamento de parcelas do sindicato, confirma essa ambiguidade de um sindicalismo leal em teoria, mas que vive anunciando rebeliões”.

privadas, assim como a proibição do envolvimento de corporações religiosas na educação primária, secundária e normal. Igualmente, buscava-se revogar a interdição do magistério para sacerdotes.¹⁹⁹

O apoio parlamentar à mudança era certo. Apesar de existirem vozes contrárias no próprio PRI, a maioria do partido sustentava a emenda. Segundo o deputado priísta Rodolfo Echeverría Ruiz, a reforma não nascia da necessidade de resolver um problema, e sim para descartar “algumas regras que a tradição nos legou, mas incompatíveis com o conceito moderno de Estado e cujo cumprimento vem sendo abandonado por falta de necessidade, tornando-se inútil conservar no texto constitucional”. O deputado Jaime Olivares Pedro (PRI), igualmente, falou em modernização e insistiu que as reformas propostas pelo partido “pretendem reconciliar nossas leis com nossa realidade” e “implicam uma nova concepção da situação das associações religiosas, mas não alteram o caráter laico que deve ter o Estado”. Especificamente sobre o art. 3º, o deputado Miguel González Avelar (PRI) enfatizou que “a unicidade da educação no México não se altera, de forma alguma (...) no México continuará a haver uma só educação, por meio do cumprimento obrigatório dos planos e programas, que são os elementos formativos da personalidade do educando”. O PAN também era amplamente favorável à mudança e já havia apresentado anteriormente proposta com teor semelhante. Para o deputado Diego Fernández de Cevallos (PAN), a iniciativa do PRI era “valiosa, positiva [e] ajudará em primeiro lugar a estruturar uma verdadeira e autêntica vida jurídica nas relações entre as igrejas e o Estado”. Além disso, iria “ajudar a terminar com rancores, com ofensas, com divisões e algo muito importante, com mentiras e com violações perenes à lei” (DDCD, 17/12/1991).

O PRD, que também havia apresentado iniciativa semelhante no ano anterior, decidiu apoiar o projeto, mas, conforme o deputado Gilberto Rincón Gallardo (PRD), “por motivos sumamente distintos” dos que moveram o PRI. O voto era a favor da liberdade e para acabar com “mais de 50 anos de cumplicidade enganosa na relação

¹⁹⁹ Conforme assinala Mabire Ponce (1996), essa lua de mel explica o silêncio que a maioria do episcopado católico, tradicional e mais poderoso adversário do programa governamental de livros didáticos, especialmente na época de seu aparecimento, manteve a respeito da controvérsia. Contudo, o bispo de Tutla, individualmente, ou em nome de parte do clero, rompeu esse silêncio e declarou que a Comissão de Educação do Episcopado Mexicano faria propostas para reformar esse livro “incompleto, mutilado, abertamente antirreligioso, no qual a Igreja surgia “como instituição obscurantista, inimiga do progresso e sempre do lado dos poderosos” (*apud* MABIRE PONCE, 1996, p. 411). Mabire Ponce ressaltou que o aparecimento dessa declaração coincidia com a emissão de uma nota do episcopado que manifestava preocupação com “incongruências” do texto da lei de regulamentação das associações religiosas e do culto público (p. 412).

Igreja-Estado (...) uma mentira repetida mil vezes, insustentável, que se faz à vista de todos”. Sobre o art. 3º, o deputado foi enfático:

O art. 3º é uma conquista da Revolução Mexicana e seu espírito deve permanecer intocado. Para o desenvolvimento da democracia é indispensável manter o caráter laico, gratuito e obrigatório da educação. Deve-se reconhecer, por outro lado, a existência do ensino privado e dentro dele o ministrado pelas associações religiosas, [que] estarão submetidos às normas e programas da Secretaria de Educação Pública, impedindo-se qualquer modificação dos conteúdos curriculares. No entanto, em programas complementares, separados dos obrigatórios gerais, as escolas deveriam poder ministrar o ensino religioso sempre e quando for opcional e sem nenhuma restrição, sanção ou discriminação contra quem dele não deseje participar (DDCD, 17/12/1991).²⁰⁰

A oposição à emenda veio de pequenos partidos de esquerda, em especial do *Partido Popular Socialista* (PPS), que apresentou moção para a suspensão dos debates sobre a matéria. Os parlamentares do partido discorreram longamente sobre a história de conflitos entre a Igreja e o Estado. O deputado Herrera Hernández (PPS) hostilizou o alto clero, acusando-o de jamais ter respeitado as leis do país e exortou o parlamento a não se submeter às “exigências de uma instituição imoral”, que “sempre quer e ambiciona mais; foi assim ontem; é assim hoje”. Já o deputado Alvarez Garín (PPS) defendeu a necessidade de “introduzir restrições” no art. 3º contra o proselitismo das novas seitas, em especial as originadas nos Estados Unidos (DDCD, 17/12/1991). O deputado Gaytán Márquez (PPS) viu na “liberdade” que se pretendia dar ao ensino religioso nas escolas privadas uma fonte de discórdia e de má formação para os jovens mexicanos:

(...) agora se rompe a estrutura de art. 3º para permitir que as escolas particulares ministrem o ensino religioso, sob o pretexto de que se amplie a liberdade dessas escolas (...), mas quem vai pagar o custo dessa medida são as crianças do México, são os jovens do país. Isso vai provocar uma cisão dentro da sociedade. (...) como é possível formar a personalidade da criança se apresentam a ela, com o mesmo valor, duas verdades contrapostas, a verdade científica e a verdade religiosa? Por essa razão o ensino religioso foi suprimido, sem que isso constitua uma agressão ao sentimento religioso das pessoas (...) (DDCD, 17/12/1991).

Na votação final na Câmara, os deputados aprovaram emenda do deputado González Roaro (PRI), político ligado à direção do SNTE, com a determinação de que as escolas privadas ministrassem o ensino de acordo com os critérios gerais da educação

²⁰⁰ O PRD também reprovou a rapidez da tramitação da emenda, que tratava de assunto tão delicado e com significados tão diferentes para as diferentes forças políticas. Nas palavras do deputado René Bejarano (PRD), a celeridade era uma tática do projeto modernizador do presidente Salinas: “o governo que dar a impressão, para a opinião pública nacional e internacional, que esta iniciativa goza do mais amplo consenso, que será apoiada por amplo leque de forças políticas e que, acima de tudo, o governo avança em direção à modernização do país e para a ampliação de seu apoio e de sua legitimidade” (DDCD, 17/12/1991).

(baseados “nos resultados do progresso científico” e na luta “contra a ignorância e seus efeitos, as servidões, os fanatismos e os preconceitos”), bem como observassem outros princípios da educação pública, como o “amor à pátria” e cumprissem os planos e programas oficiais. A reforma do art. 3º obteve 380 votos favoráveis, contra 22 – os deputados do PPS se retiraram do plenário antes da votação (DDCD, 17/12/1991).

No Senado, a oposição foi isoladamente defendida pelo senador Muñoz Ledo (PRD), para quem a redação proposta para o art. 3º “viola profundamente e de forma unilateral, quase clandestina, princípios essenciais da unidade nacional”, pois introduz uma contradição no âmbito da educação escolar privada: “se os planos e programas oficiais são de caráter laico, por que se está autorizando que a educação seja de caráter religioso? Há aí um problema. É uma bárbara contradição” (DDSR, 21/12/1991). Apenas o art. 3º teve votação nominal, sendo aprovado por 55 votos contra 2.

O *Congreso de la Unión* foi chamado a aprovar, no ano seguinte, nova mudança do art. 3º da Constituição, passível de suscitar oposição ainda mais forte. Tratava-se de dispor sobre o papel do Estado na oferta escolar. Apesar de contar então com a maioria de cadeiras na Câmara e no Senado, o PRI já não tinha, desde 1988, a maioria qualificada (2/3) na câmara baixa para a aprovação de mudanças constitucionais. O Poder Executivo precisou negociar, a fim de evitar fraturas na sua base, em particular de parlamentares ligados ao SNTE. Igualmente, foi necessário atrair votos de partidos da oposição. A proposta do Poder Executivo encontrou no Legislativo outras proposições sobre a matéria, 4 de parlamentares do PAN, uma vinda do PRD e outra do PPS. As comissões de *Gobernación y Puntos Constitucionales* e de *Educación Pública da Câmara* dos Deputados constituíram um “grupo plural”, com a participação de todos os partidos, para elaborar um projeto substitutivo comum, a partir dos pontos de convergências das sete propostas. Foram promovidas reuniões com senadores e com o secretário Zedillo. O caráter democrático do processo foi assim avaliado pelo deputado da oposição José de Jesús Martín del Campo Castañeda (PRD):

Foi alentador (...) que se tenham promovido reuniões com o titular da pasta da Educação e que se tenha adotado um procedimento que permitiu debater não apenas a iniciativa do Poder Executivo, como é costumeiro em quase todos os casos, mas também as propostas que haviam sido apresentadas por vários partidos. Essa fórmula, acreditamos, é uma prova limitada, mas transparente, de que o povo do México pode contar com um Congresso maduro, capaz de exercer sua autonomia sem restrições. Quem dera se o grupo parlamentar priísta estivesse interessado em aprofundar essas práticas

na totalidade das iniciativas que se discutem nesta Legislatura [!] (DDCD, 16/12/1992).²⁰¹

A principal mudança proposta no texto constitucional, que teve o apoio de todos os partidos, era o estabelecimento da obrigatoriedade da escola secundária. Em decorrência dessa sugestão, foi acertada, no âmbito das comissões, a supressão da idade de 15 anos como limite da obrigação dos pais ou tutores de matricular seus filhos ou tutelados na escola, subentendendo-se, então, que essa responsabilidade iria até a maioridade do educando. Outras questões suscitaram polêmicas. Tendo como referência a proposta vinda do Executivo, o primeiro parágrafo do artigo determinava: “todo mexicano tem direito a receber educação. O Estado oferecerá educação pré-escolar, primária e secundária a quem o solicite”. A referência a “todo mexicano” foi suprimida, sob a alegação de discriminação aos estrangeiros residentes. Também foi retirada a expressão “a quem o solicite”, dado que ela poderia justificar a desídia do poder público na oferta escolar para a parcela mais pobre da população e para os indígenas. Nas palavras do deputado Del Campo Castañeda:

Parece-nos acertado em primeiro lugar que graças ao debate tenha sido possível eliminar uma perigosa ambiguidade presente na iniciativa do Executivo, as famosas quatro palavrinhas que cansaram a mente de nossos funcionários da educação e que, [se] não encontraram certamente um substituto, são devidas ao Secretário de Educação; descobriu-se, por outro lado, que suprimindo a frase “a quem o solicite” ficava clara a responsabilidade fundamental do Estado de oferecer o ensino e a corresponsabilidade dos pais na tarefa educativa (DDCD, 16/12/1992).

Parlamentares de esquerda manifestaram preocupação de que a referência ao papel do Estado apenas na oferta das primeiras etapas educacionais pudesse significar sua falta de compromisso com a educação superior e com outras modalidades de ensino. Conforme ressaltou o deputado Demetrio Hernández Pérez, do *Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional* (PFCRN):

Todos os partidos a aceitaram no geral, mas surgiram várias interrogações no particular. Uma delas a respeito das modalidades de ensino. Os partidos apontaram que a redação da iniciativa parecia negligenciar a obrigação estatal de [oferecer] outros tipos e modalidades de ensino. Nosso partido propôs um complemento no parágrafo primeiro, para indicar o compromisso estatal de oferecer todos os tipos e modalidades de ensino. No parecer, acrescenta-se um inciso V onde se especifica esse compromisso,

²⁰¹ Opinião semelhante manifestou o deputado Gaytán Márquez (PPS), que votou contra as reformas: “quero reconhecer que a iniciativa vinda do Executivo e a reforma que hoje se estabelece no parecer foram vistas com muito cuidado, com muito respeito na Comissão plural, onde todos os partidos políticos expuseram seus pontos de vista; o Partido Popular Socialista assim o fez, e inclusive algumas de nossas observações comuns com outros partidos foram tomadas em consideração na reforma da iniciativa do Executivo, para sua posterior apresentação nesta definitiva que hoje discutimos” (DDCD, 16/12/1992).

estendendo-o ao fomento da ciência, da tecnologia e da cultura (DDCD, 16/12/1992).

Por sua vez, o deputado Javier Centeno Avila (independente), preocupado com o avanço do neoliberalismo e com os efeitos do Tratado de Livre Comércio sobre a educação superior, insistiu, com sucesso, em ver no texto a explicitação de que o Estado devia oferecer a educação superior: “é necessário (...) que fique amarrado na Constituição o termo ‘oferecer’ ou outro que seja realmente equivalente, sinônimo, de oferecer a educação superior” (DDCD, 16/12/1992).

A oposição panista aceitou a prerrogativa do Executivo federal de estipular “planos e programas de estudo das educações primária, secundária e normal para toda a República”. No entanto, deu apoio à sugestão do *Partido Auténtico de la Revolución Mexicana* (PARM) para acrescentar ao texto a necessidade de considerar a opinião dos entes federados e dos “diversos setores sociais envolvidos na educação, nos termos da lei” (DDCD, 16/12/1992).

No plenário geral, as divergências afloraram. Apesar de avaliar a obrigatoriedade da escola secundária como um avanço, o deputado Gaytán Márquez (PPS) anunciou a oposição do partido à reforma, em razão de ela conter “no fundo, um retraimento do Estado na área educacional, em favor da escola privada”. O deputado Demetrio Hernández Pérez (PFCRN) lamentou que a educação pré-escolar não estivesse sendo declarada obrigatória. O PRD, por intermédio do deputado Nicolás Olivos Cuéllar, defendeu, sem sucesso, a ideia de vincular a programação das emissoras de rádio e TV aos princípios educacionais do art. 3º. Igualmente, tentou em vão fixar o percentual de 8% do PIB para os gastos educacionais.²⁰² Pelo lado liberal-conservador, o deputado Francisco Javier Salazar Sáenz (PAN) lamentou o que considerava um desrespeito ao “direito inalienável que têm os pais de família para escolher o tipo de educação que devem receber seus filhos” e anunciou que seu partido votaria contra as normas que julgava conter “falta de liberdade educacional”, “falta de incentivos para a maior participação dos diferentes atores no processo educativo” e “falta de educação moral”.²⁰³ Na votação final, ressalvadas as emendas, o projeto foi aprovado por 427 votos a 11. Votados os destaques a emendas, o novo placar foi de 283 a favor e 87 contrários (DDCD, 16/12/1992).

²⁰² Segundo dado do Banco Mundial (s.d.), o índice em 1992 foi de 3%.

²⁰³ O deputado Juan Jacinto Cárdenas García (PPS) ironizou a defesa da liberdade pelos panistas: “A educação confessional a que aspira o Partido Ação Nacional tem sido sinônimo de cancelamento de liberdades” (DDCD, 16/12/1992).

No Senado, o projeto foi aprovado quase por unanimidade. Apenas se absteve o senador Muñoz Ledo (PRD), que questionou, inclusive mediante a apresentação de destaques, várias disposições do projeto, cuja redação o parlamentar julgava imprecisa ou tecnicamente equivocada. O senador também insistiu em vão na proposta de fixação de 8% do PIB para a educação.

Em 1993, o Poder Legislativo aprovou, com certa facilidade, a nova *Ley General de la Educación* (LGE). O documento fechava no país o curto ciclo de reformas na ordem legal e constitucional da década. A percepção de sua necessidade pelo governo e pelo parlamento tinha a mesma origem que havia gerado o ANMEB e as mudanças no art. 3º da Constituição: a educação básica mexicana não atendia aos anseios sociais e às exigências colocadas pelas perspectivas de integração ao mercado norte-americano. O projeto do Poder Executivo sobre o tema encontrou outras seis proposições de parlamentares que buscavam reformar a então vigente *Ley Federal de Educación*, de 1973. A Comissão de Educação da Câmara dos Deputados formou seis grupos de trabalho para analisar a matéria, bem como novamente um “grupo plural” para apresentar o respectivo parecer. O substitutivo resultante alterou cerca da metade dos artigos do projeto do Executivo, além de ter acrescentado outros três. Os temas mais relevantes do novo texto residiram na divisão de competências entre os governos federal, estaduais e municipais, bem como na normatização dos *consejos de participación social*, nos quais tomariam assento professores, pais de alunos e autoridades educacionais. Conforme destacou Rogel Salazar (2004, p. 239), os conselhos constituíram a medida de mais difícil concretização da LGE, tanto pela resistência dos professores a uma suposta ameaça de suas prerrogativas, quanto, “fundamentalmente”, pelo desinteresse da sociedade em participar de forma mais ativa nesses foros de decisão. De acordo com Latapí Sarre (2004, p. 36), “o SNTE se opôs categoricamente à participação da comunidade e dos pais de família nas escolas, alegando que os ‘agentes externos’ criariam dificuldades ao correto funcionamento delas”. Na própria negociação do ANMEB, o tema já havia originado “fortes resistências” do sindicato (p. 25). Por outro lado, a medida constituía uma das principais bandeiras do PAN na área educacional. Conforme avaliou anos depois um deputado do partido, que foi secretário estadual de educação, essa foi a mais importante mudança educacional do México em anos, considerando mesmo o período em que seu partido esteve à frente da presidência do país (BAENA FLORES, 2011).

O SNTE obteve outras importantes vitórias na elaboração da LGE. O sindicato manteve o monopólio de representação sindical dos trabalhadores da educação, que o ANMEB já havia deixado intocado. Conseguiu, ainda, o poder legal de negociar os termos e os prazos do processo de transferência das escolas federais de educação básica para o Distrito Federal,²⁰⁴ que o ANMEB também não havia operado. Ademais, a pressão do sindicato deixou expresso na lei que as infrações e respectivas sanções daqueles que prestam serviços educacionais não eram aplicáveis aos trabalhadores da educação, que ficariam sujeitos às cláusulas genéricas dos servidores públicos, nos termos da *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado* (OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN, 2009a). Essa disposição gerou a indignação de deputados do PAN, que tentaram em vão suprimir a norma, sob o argumento, nos termos do deputado Francisco José Paoli Bolio, de que “os educadores devem ser os primeiros a ater-se à lei, incluindo as sanções que ela prevê, se incorrem em falta”. Ainda conforme o deputado panista, não admitir isso, “abre uma porta para o relaxamento do sistema educacional, ou seja, prejudica-se o conjunto social para proteger um sindicato que resiste a se modernizar, nem aceita os princípios educacionais com toda responsabilidade” (DDCD, 02/07/1993).²⁰⁵

A força política do SNTE no parlamento ficou bem explicitada logo no início dos debates no plenário geral, quando o deputado Jesús Saravia Ordoñez (PRI) subiu à tribuna para “fundamentar o voto dos deputados priístas membros do Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação”. Segundo o parlamentar, “estamos a favor do parecer porque atende nossas demandas e propostas; porque preserva nossos direitos e nossa integridade sindical”. O deputado do PRI argumentou que “há apenas algumas questões em que será preciso ter especial cuidado”, como o caso das responsabilidades transferidas aos municípios e o “possível enfraquecimento do sistema educativo nacional”, em razão da “dispersão de objetivos” que a concorrência entre as esferas de governo poderia ensejar. Já o deputado Gaytán Márquez (PPS) inovou ao sustentar a existência de “três pilares” do “federalismo educativo”: governo federal, governos estaduais e o SNTE. O parlamentar, cujo partido votou contra a aprovação da lei,

²⁰⁴ O PAN se mostrou indignado com a imprecisão de prazo e o poder conferido ao SNTE na questão. Apresentou, assim, emenda estipulando a transferência para o ano letivo de 1994-1995. Segundo o deputado panista Lucas del Arenal Pérez: “Quando vai haver o acordo com a organização sindical? (...) Quando bem quiserem. E quando vão querer? É ridículo, é um vacilo que se ponha no texto de Lei ‘quando tenham a disponibilidade de fazer o acordo ou dêem seu aval’. Não podemos deixar que isso passe assim” (DDCD, 02/07/1993).

²⁰⁵ A referência à lei dos servidores públicos foi o máximo que o PAN conseguiu obter, por meio de um destaque aprovado no processo de votação no plenário geral (DDCD, 02/07/1993).

acusando-a de suprimir “a orientação social da educação”, alegou que prejudicar o SNTE seria “golpear a educação pública e pô-la abaixo” (DDCD, 02/07/1993).²⁰⁶

O PRD votou contra o projeto. Segundo o deputado Del Campo Castañeda, “não houve debate”. Para o parlamentar, “ao outorgar aos conselhos escolares a atribuição de buscar recursos adicionais, abre-se a porta para que os governos federal, estaduais e municipais, desincumbam-se de sua responsabilidade com a educação”. Já a avaliação do sistema educacional foi considerada “outro aspecto pouco claro” no projeto: “Não se explicitam nem sua finalidade nem seus mecanismos convenientemente. A ambiguidade do para que e como pode prestar-se a múltiplas interpretações”. O deputado também questionou a capacidade dos municípios de cumprir as funções educacionais que a lei buscava lhes atribuir e, mais uma vez, tentou em vão aprovar a destinação de 8% do PIB para a educação, ciência e cultura.²⁰⁷ Conforme o deputado Elpidio Tovar de la Cruz (PRD), o projeto constituía “um esquema de descentralização que só descentraliza a aplicação das decisões que se tomam no centro” (DDCD, 02/07/1993). Na opinião do parlamentar, tratava-se de uma lei

inscrita nas mudanças promovidas pela atual administração para reduzir a aplicação de recursos públicos, diminuindo o compromisso legal na oferta educacional, para aumentar os custos da educação superior por meio da imposição de encargos financeiros aos estudantes, para favorecer o ensino privado em todos os níveis, flexibilizando os planos e programas e dando todo tipo de garantia para o funcionamento desse tipo de negócio (DDCD, 02/07/1993).

A respeito do Conselho Escolar de Participação Social, o deputado alegou que “não há garantia de que [ele] será democrático, nem se estabelece a proporção da participação de cada setor; é um conselho corporativo, alheio às questões propriamente educacionais”. O parlamentar também criticou a norma que determinava a incumbência do Estado de pagar um salário para os educadores do setor público que permitisse

²⁰⁶ No mesmo sentido, o deputado Cárdenas García, também do PPS, criticou a “direita”, inclusive sua hostilidade ao SNTE: “defendemos que se há uma instituição que impulsionou o desenvolvimento, a marcha da Revolução triunfante até 1982, foi, entre outras forças, a dos professores organizados no poderoso Sindicato Nacional de Trabalhadores da Educação. Por isso a dor que sentem [os membros da “direita”]. Mas o SNTE vai sobreviver para continuar impulsionando o progresso!” (DDCD, 02/07/1993).

²⁰⁷ A respeito das críticas do deputado à forma de condução do processo de descentralização educacional pelo governo, que em termos fiscais seria “injusta, inequitativa e insuficiente”, a deputada Layda Sansores San Román (PRI) retrucou, em defesa do governo: “Claro que é bonito ver um cavalo correr sem bridade nem freios, mas quem administra as finanças deste país não pode dar-se ao luxo de propor leis que não estejam de acordo com a realidade que o México vive na atualidade. O federalismo que propõe o presidente Salinas, essa transferência de responsabilidades importantes aos estados em matéria educacional, é uma medida de modernidade, que vai desatar forças inéditas, que vão criar, seguramente, novas dinâmicas de relação entre professores, alunos, sociedade e autoridades” (DDCD, 02/07/1993).

alcançar um “nível de vida digno para suas famílias”: “ainda que positiva, essa formula é ambígua e insuficiente (...). Na verdade, o que se requer hoje é que o salário profissional dos educadores seja do mesmo nível dos profissionais especializados”. Por fim, o deputado do PRD defendeu a necessidade da abertura de “um espaço para o debate nacional”, com a participação de todos os segmentos da sociedade com o fim de elaborar uma “nova proposta democrática” de lei (DDCD, 02/07/1993).

O PAN votou a favor do projeto, mas fez outras ressalvas, como, segundo o deputado Francisco Paoli Bolio, a “limitada participação dos pais de família e suas organizações no processo educativo”; a manutenção da “tendência monopolizadora estatal na educação normal”; e a “participação escassa dos governos locais na definição de conteúdos curriculares regionais” (DDCD, 02/07/1993).²⁰⁸

O projeto foi aprovado, “no geral”, por 390 votos favoráveis contra 31, ressalvadas as disposições votadas em separado. No Senado, o projeto foi aprovado por unanimidade, sem alterações e sem suscitar debates como os ocorridos na Câmara.

O governo Salinas deu prosseguimento a seu *Programa Nacional para la Modernización Educativa*, sempre mantendo negociações com o SNTE e com os governos subnacionais. Ao final de seu mandato, dois acontecimentos revelavam o conflito entre duas faces opostas do México. Exatamente dois anos após a assinatura do ANMEB, o país foi finalmente aceito como membro da OCDE. Mas logo no início de 1994, significativamente, no mesmo dia em que entrava em vigor o acordo de livre comércio com os Estados Unidos e o Canadá, veio à luz a ação do *Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (EZLN), no Estado de Chiapas, que, sob declarada inspiração dos ideais revolucionários de Emiliano Zapata e imbuída de um discurso fortemente hostil ao neoliberalismo, chamava a atenção de todo o mundo para as precárias condições de vida dos indígenas camponeses mexicanos e para as suas reivindicações de reforma agrária e de respeito a seus valores culturais.²⁰⁹

²⁰⁸ Entre as emendas do PAN derrotadas no plenário geral estava a que estabelecia que os livros didáticos gratuitos “de forma alguma serão únicos” (DDCD, 02/07/1993).

²⁰⁹ Enquanto a resposta do governo mexicano foi a de repressão policial e militar, diversas instituições do país e, principalmente, do exterior, apoiaram firmemente os revoltosos e condenaram a lógica repressiva do Estado. Um dos aspectos que mais chamou a atenção dos analistas foi a rapidez do amplo apoio recebido das mais diversas organizações com ação voltada, ainda que não exclusivamente, para o respeito aos direitos humanos. Na verdade, o EZLN adotou estratégias claras de difusão de informações sobre a situação em Chiapas e de busca de apoio por meio de redes nacionais e transnacionais. O uso de novas tecnologias foi crucial nesse processo, conforme sintetizou Dunayevich (2004, p. 260): “A comunicação eletrônica exerceu um papel decisivo na rápida circulação de informação e, por conseguinte, de discussão e de mobilização a respeito da rebelião zapatista. Muito além da cobertura da mídia, a Internet desencadeou um fluxo de informação estável e espetacular, a partir de uma variedade de observadores *in situ* e de analistas. A habilidade dos zapatistas para produzir uma estrutura de comunicados, cartas,

Salinas deixou para Zedillo o fardo de administrar a forte crise econômica resultante de suas políticas econômicas, provavelmente acentuada pela decisão de protelar a desvalorização da moeda, devido ao impacto negativo que teria para o PRI no processo eleitoral. O saldo político dessa situação consistiu em uma série de medidas governamentais que conferiram mais espaço para a oposição e para o Poder Judiciário, fortalecendo o processo democratizador que levaria ao fim da hegemonia política do PRI. Como observado por muitos analistas, Zedillo e a maioria do PRI não tinham muito apreço mútuo. Apesar desse distanciamento e da renúncia à prerrogativa informal de indicar o candidato do partido à sua sucessão, Zedillo utilizou-se de seus poderes formais e metaconstitucionais para manter a disciplina do PRI e levar adiante as reformas que via como inevitáveis, embora o apoio do PAN tivesse facilitado muito seus intentos. Como visto, em 1997, o partido do governo perdeu a maioria na Câmara dos Deputados. Essa mudança não trouxe impacto significativo ao campo educacional. Contudo, a maioria oposicionista na Câmara deu origem a muitos conflitos, particularmente “uma disputa entre os dois poderes para controlar as decisões sobre a alocação de recursos públicos”, como a controvérsia em torno do montante do orçamento da educação para 1999 (SOLÓRZANO, 2004, p. 147).

O *Programa de Desarrollo Educativo* do governo Zedillo deu continuidade às ações de seu antecessor. Não ocorreu a aprovação de proposições legislativas importantes na área da educação. O ímpeto reformista parece ter-se deslocado para a implantação de ações instituídas pelas recentes reformas legais e constitucionais. Apenas em 2000, ainda no governo priísta, foi aprovada, sem polêmicas, a primeira modificação da LGE, a respeito de educação especial. Na área social, destacou-se em seu governo a criação do *Progres*a, voltado para as famílias mais pobres, com a condicionalidade de frequência escolar de suas crianças. Em decorrência da reclamação dos estados a respeito da repartição de recursos para sustentar a descentralização promovida pelo ANMEB, o Congresso debateu, ao longo de 1997, mudanças na legislação fiscal para aumentar a transparência na distribuição de recursos da área social para os estados, inclusive no que diz respeito à descentralização promovida pelo ANMEB. Entretanto, foi aprovada apenas uma norma para estabelecer o total de

metáforas e boletins de notícias proporcionou um contrapeso enorme à desinformação dos órgãos oficiais e ao descaso da mídia”. Governo e revoltosos assinaram, em fevereiro de 1996, os acordos de San Andrés, que a gestão de Zedillo descumpriu, em grande parte.

recursos a serem transferidos e não regras sobre como eles seriam repartidos entre os estados (SHARMA & CÁRDENAS, 2008, p. 114-115).

8.2. A *alternancia* (2000-2012): Fox e Calderón

A necessidade de negociação com o Legislativo marcou ainda mais o governo de Vicente Fox. Sem maioria nas duas casas do Congresso, Fox enfrentou dificuldades no relacionamento parlamentar. Ao iniciar seu mandato, 25 dos 31 governadores eram de partidos de oposição. Boa parcela de seu próprio partido fez restrições, por exemplo, a seus reiterados acenos de conciliação com o EZLN. O PAN deu 187 dos 209 votos dos deputados contrários ao *Punto de Acuerdo de la Junta de Coordinación Política, sobre el diálogo com el Ejército Zapatista de Liberación Nacional* (220 votos aprovaram o documento). A proposição presidencial sobre a *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* foi modificada com o apoio do PAN e da ala mais conservadora do PRI, resultando em uma lei mais distanciada das reivindicações da maioria dos movimentos sociais em favor dos indígenas (SINGER S., 2004). A proposição do Poder Executivo sobre a *Nueva Hacienda Distributiva* tornou-se lei sem a tributação sobre alimentos e medicamentos, que por três vezes o governo tentou aprovar.²¹⁰ Por sua vez, a intenção presidencial de ampliar a abertura do setor elétrico aos capitais privados, mediante norma infralegal, foi barrada pelo Judiciário, a partir de ação de comissão do Poder Legislativo, com o apoio de todos os partidos, sob o argumento de que a medida exorbitava das prerrogativas do Poder Executivo.

Já durante a campanha eleitoral de 2000, o candidato do PAN apresentou a educação como um dos pontos mais relevantes de seu programa de governo. Fox se gabava do epíteto de governador da educação, que seus aliados e simpatizantes haviam cunhado durante sua administração no Estado de Guanajuato. Seu governo, entretanto, não ousou insistir sobre alguns temas polêmicos, prezados por setores do governo e de seu partido, como a oferta do ensino religioso nas escolas públicas (VILLAMIL, 2009) e a hostilidade à educação sexual nos currículos escolares. Igualmente, não desafiou o poder do SNTE. Pelo contrário, buscou ter o sindicato como um aliado nas reformas que buscou implantar. Elba Gordillo chegou a cortejar a candidatura de Fox e, após a

²¹⁰ Segundo Velasco (2007), o fracasso dessa proposta do governo residiu em seus defeitos básicos de ser regressiva e gerar poucos recursos, mas, em termos parlamentares, foi fundamental para a derrota do governo a oposição da ala do PRI hostil às reformas econômicas de cunho liberal promovidas desde o governo De la Madrid.

eleição, dispôs-se a manter um relacionamento de colaboração com o novo presidente.²¹¹ Assim, propôs a Fox a assinatura do *Compromiso Social por la Calidad de la Educación*, documento de intenções vagas para melhorar a educação do país, que “não chegou a ter o efeito midiático desejado nem a legitimidade social almejada por seus proponentes” (LOYO BRAMBILA, 2006, p. 1.073). Os dirigentes do PRI sequer foram informados das negociações do *Compromiso*,²¹² fenômeno que constituiu apenas mais um episódio do progressivo afastamento entre a dirigente e o partido, que a levaria a patrocinar a criação, em 2004, de uma nova agremiação, o *Partido Nueva Alianza* (PANAL) e a se tornar cada vez mais uma interlocutora privilegiada do presidente.²¹³ Um dos exemplos mais claros dessa aproximação consistiu no acordo celebrado entre o sindicato e a fundação *Vamos México*, presidida por Marta Sahagún, esposa do presidente Fox, para a publicação do *Guia de padres*, documento de orientação para as famílias de estudantes, que gerou críticas em vários segmentos sociais e foi objeto de pronunciamentos críticos de parlamentares da oposição.²¹⁴ De todo modo, nem mesmo a abertura maior do governo Fox para a opinião de outros interlocutores (em especial do meio empresarial, mas também a Igreja Católica e organizações sociais, como

²¹¹ Reyes Taméz Guerra, titular da SEP em toda a gestão Fox, era aliado de Gordillo. Entre 2009 e 2012, exerceu o mandato de deputado, eleito pelo PANAL (cf. adiante). Em entrevista ao autor, Taméz Guerra (2011) argumentou que o respaldo parlamentar limitado do PAN foi responsável pela lentidão das reformas que o governo desejava implantar, mas, por outro lado, constituiu um fator relevante para a consolidação democrática do país.

²¹² Loyo Brambila (2010) lembrou, ainda, que, diferentemente do ANMEB, o Compromisso não trouxe nenhum impacto sobre a gestão do sistema educacional, não afetou nenhum interesse consolidado e, portanto, prescindiu de qualquer negociação prévia. A autora viu o documento como uma manobra política de Gordillo para evidenciar seu poder, mas que se mostrou contraproducente, diante do ressurgimento de acusações, inclusive criminais, contra a dirigente.

²¹³ Eleita deputada, a líder sindical conseguiu obter a liderança do PRI na Câmara, posto que perdeu com a divisão de sua bancada na votação da frustrada reforma fiscal do novo governo. Gordillo enfrentou uma forte disputa de poder com o presidente do PRI, Roberto Madrazo, e acabou expulsa do partido, pelo apoio dado ao candidato do PAN nas eleições presidenciais de 2006.

²¹⁴ Segundo o deputado Martí Batres Guadarrama (PRD), o acordo era “uma invasão de organismos particulares e privados em uma esfera que corresponde exclusivamente ao governo federal, que é a educação pública. Com isso se viola a Constituição, porque a educação não é uma responsabilidade de particulares, mas do Estado”. Ainda segundo o deputado, “nem Marta Sahagún é funcionária pública ou representante do Estado, nem Elba Esther Gordillo é secretaria geral dos professores, mas o é de um partido político nacional”. Por fim, o deputado criticou o silêncio de Tamez Guerra no ato de estabelecimento do acordo: “É preocupante que o único que devia ter falado em um ato dessa natureza não o tenha feito, porque ele é o secretário de Educação Pública (...). Não se trata apenas de um problema de omissão das instâncias que devem agir nesses casos, mas de um aval passivo”. O deputado Manuel Añorve Baños (PRI) também condenou o acontecimento e alegou que “por melhores que possam ser as intenções, elas devem ser conduzidas pela via institucional, sob a responsabilidade dos titulares de cada secretaria, nesse caso de Reyes Tamez Guerra”. Segundo o deputado, o conteúdo dos livros “é questionável porque o magistério abre as portas às tendências mais conservadoras, passando por cima do fato de que a educação deve ser laica e, acima de tudo, que é responsabilidade de Estado” (SILVA & BALLINAS, 2003).

associações de pais) parece ter afetado o poder do SNTE (LOYO BRAMBILA, 2010).²¹⁵

Vê-se, assim, que o advento do governo do PAN parece ter representado a abertura de oportunidades limitadas para a implantação de novas reformas no campo educacional. Embora os indicadores continuassem desfavoráveis – o que se evidenciou, por exemplo, pelo resultados ruins dos estudantes mexicanos no *Programme for International Student Assessment* (PISA)²¹⁶ – as soluções disponíveis para resolver os problemas parecem ter encontrado dificuldades de acolhimento no âmbito do próprio governo e de seus aliados políticos, como o SNTE. Dessa forma, o fluxo político representado pela mudança governamental viu-se restringido pelo apoio limitado no parlamento e pela necessidade de negociação com um ator relevante, o SNTE, cujas preferências não se mostravam sintonizadas com pelo menos algumas das linhas programáticas do PAN, apesar dos documentos que governo e sindicato firmaram com o propósito de sinalizar para a sociedade uma situação diferente.

Um dos campos mais significativos de tensão entre o Executivo e o Legislativo durante os mandatos de Fox e Calderón, que nunca tiveram maioria na Câmara, foi o da aprovação dos projetos de orçamento anuais. Embora com variações em cada ano, a Câmara efetuou modificações consideráveis nas proposições vindas do Executivo. Os atores mais importantes da área de educação, como o SNTE, a *Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior* (ANUIES) e os reitores das universidades mais importantes, logo identificaram a Câmara, particularmente sua Comissão de Educação e Serviços Educacionais, como uma importante arena de negociação de seus interesses (LOYO BRAMBILLA, 2006; CADENA ROA, 2007, p. 252). De fato, a Câmara dos Deputados conteve as medidas dos governos panistas de vincular as dotações orçamentárias das universidades nacionais a indicadores de eficiência e produtividade (fundos extraordinários) e aprovou “retificações” que aportaram recursos adicionais para várias universidades, gerando pontos de tensão com o Poder Executivo (BOLAÑOS & MALDONADO-

²¹⁵ Loyo Brambila (2010) fez uma síntese sobre a atuação das principais organizações civis envolvidas em matéria educacional surgidas na década de 2000, entre as quais destacou *Mexicanos Primero*, patrocinada por alguns membros de famílias ricas do país. Para a autora (2006), essa proximidade entre o novo governo e o SNTE teve efeitos políticos adversos e conteve reformas mais efetivas na educação mexicana.

²¹⁶ Os primeiros resultados do PISA de 2000 foram publicados no final de 2001 e mostraram o México no último lugar entre os 28 países da OCDE, nas três áreas abrangidas pelo programa (leitura, matemática e ciências), embora à frente do Brasil. A última colocação mexicana se repetiu nas avaliações de 2003 e 2006.

MALDONADO, 2009, p. 756-757). Ainda assim, os fundos extraordinários se multiplicaram, o que fez aumentar sua proporção no gasto federal direcionado à educação superior, de 7,9%, em 2000, para 17,5%, em 2009 (TUIRÁN & MUÑOZ, 2010, p. 380).

As relações entre o governo federal e os estados sobre o orçamento educacional foram igualmente objeto de tensão. A transferência de recursos aos estados, no âmbito da descentralização de 1992, fez-se por meio do método de custo efetivo. Esse mecanismo continuou em uso nos anos seguintes, com atualizações que incorporaram principalmente a nomeação de professores e o número de escolas. Desse modo, ficaram estimuladas eventuais atitudes estratégicas e ineficientes dos governos estaduais, como a contratação de novos profissionais para receber recursos adicionais (CASTELLANOS & CORTÉS, 2010, p. 100). Outro fator relevante na pressão sobre os orçamentos estaduais consistiu na necessidade de atender às demandas decorrentes de negociações salariais específicas. Na discussão e votação do orçamento federal na Câmara dos Deputados, muitas vezes não foi possível atender essas particularidades, o que obrigou os estados, para honrar as obrigações assumidas, a buscar recursos próprios – com sacrifício de gastos de outras naturezas –, a pleitear recursos extraordinários e a recorrer a controvérsias constitucionais. Os recursos que os deputados conseguiram adicionar à educação pública no orçamento federal nem sempre foram suficientes para equacionar esses problemas (MONTAÑO FERNANDEZ, 2006). Associam-se a essa questão duas diferenças importantes a respeito dos gastos com educação em cada estado. A primeira diz respeito à proporção do gasto estadual com educação. Por exemplo, em 2001, enquanto o Distrito Federal e a Baixa Califórnia Sul dedicaram, respectivamente 1,8% e 1,9% de suas despesas em educação, os Estados do México e Jalisco despenderam, na ordem, 34,1% e 31,4% (VILLARREAL, 2005, p. 135-38). A segunda distorção refere-se ao gasto por aluno, bem diferenciado conforme o estado. Assim,

(...) a distribuição de recursos não obedece (...) plenamente a aplicação de critérios objetivos, mas, sim, à inércia de fatores históricos e de vícios do regime anterior, quando pesava nas decisões a relação entre um ou outro governador com o centro, ou sua habilidades para negociar ou pressionar, que em diferentes momentos determinaram uma dotação orçamentária irregular (VILLARREAL, 2015, p. 135-136).

A visão eminentemente administrativa da descentralização educacional também presente na administração Fox deu origem a demandas denominadas de

“desfederalização”. No final de 2001, o governador do estado de Tlaxcala emitiu carta ao presidente para manifestar sua intenção de “devolver” a responsabilidade pelo setor educativo ao governo federal, por falta de apoio financeiro para arcar com os salários docentes. Declarações semelhantes foram feitas pelos governadores de Oaxaca, Guerrero, Durango e Zacatecas, todos de partidos de oposição. A seguir, secretários de educação de treze estados enviaram à Câmara dos Deputados documento que alegava serem insuficientes os recursos federais consignados na proposta orçamentária do governo federal ao pagamento de salários do magistério (ROGEL SALAZAR, 2004, p. 249-252). Na realidade, esses movimentos buscavam mais pressionar o governo central nas decisões orçamentárias do que representaram ameaças consistentes de revisão do processo de transferência operado pelo ANMEB.

Entre 2001 e 2002, na tramitação da única mudança na Constituição sobre matéria educacional ocorrida durante o sexênio de Fox, o conflito entre Executivo e Legislativo manifestou-se de forma discreta. A mudança alterou os art. 3º e 31, para incluir a responsabilidade do Estado na oferta da “educação inicial” e pré-escolar, assim, como para estabelecer esta última etapa como obrigatória.²¹⁷ Deputados do PAN, do PRD e do pequeno *Partido del Trabajo* (PT), bem como senadores do PRI, apresentaram propostas de emenda constitucional com esse teor. O Senado tomou a frente e aprovou a medida em dezembro de 2001, a partir de uma proposta substitutiva nascida na Comissão de Educação, fruto de acordo suprapartidário. Em vez de um ou dois anos de obrigatoriedade, conforme pleiteavam as propostas iniciais, o texto do Senado estabeleceu o caráter compulsório de toda a etapa (três anos). No mesmo mês, a Câmara acolheu o projeto do Senado, mas surgiu um conflito, no âmbito da Comissão de Educação, sobre a referência à “educação inicial” e sobre a vigência da obrigatoriedade. O PRD desejava que essa etapa aparecesse no *caput* do art. 3º. Esse dispositivo, após estabelecer o direito de cada indivíduo a receber educação, relaciona os níveis escolares em que o Estado deve oferecer o ensino, para, a seguir, afirmar os níveis obrigatórios. O PAN se opôs à ideia, com receio de que pudesse surgir a interpretação da obrigatoriedade também da “educação inicial”. Fechou-se um acordo que atenuava o dever do Estado nas etapas não obrigatórias: “o Estado promoverá e

²¹⁷ A reforma determinou que a educação pré-escolar seria obrigatória, nos seguintes prazos: o terceiro ano da pré-escola, a partir do ano letivo (ciclo) 2004-2005; o segundo ano, a partir do ciclo 2005-2006; e o primeiro ano, a partir do ciclo 2008-2009. A emenda também estipulou que os orçamentos federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais incluíam os recursos necessários para: a construção, a ampliação e o suprimento da infraestrutura apropriados para a cobertura.

atenderá todos os tipos e modalidades de ensino – incluindo a educação inicial e a educação superior”. Quanto à vigência da obrigatoriedade, o PAN desejava diferenciá-la para o ano letivo de 2008-2009. A oposição não aceitou e, por fim, estabeleceu-se uma gradação por “série”, a partir do ano letivo de 2004-2005.

No Plenário geral, o PRD insistiu também na ideia de que os habitantes nativos de línguas indígenas deveriam receber a educação pré-escolar em língua materna. Conforme argumento do deputado Uuc-Kib Espadas Ancona (PRD), autor da emenda, “há um processo abrupto de introdução do castelhano, que violenta sobremaneira a relação da criança com a língua, em casos extremos há proibições de falar a língua materna na sala de aula” (DDCD, 29/12/2001). A maioria, entretanto, incluindo as bancadas do PRI e do PAN, opôs-se à sugestão, em nome da unidade nacional. Também não houve acordo sobre texto alternativo em torno da ideia de educação bilíngue, e a emenda do PRD foi rejeitada, com a aprovação do texto final, sem menção ao tema, por 393 a 80 e duas abstenções.²¹⁸ A decisão do presidente Fox de protelar a publicação da emenda incomodou a oposição. Em maio de 2002, após a aprovação de 17 legislativos estaduais – conforme preceito constitucional do país²¹⁹ –, o *Congresso de la Unión* aprovou, definitivamente, a reforma. Em outubro desse ano, a Câmara aprovou uma moção, com apoio de parlamentares de diversos partidos, mas não do PAN, para que Fox mandasse publicar o texto da reforma, o que veio a ocorrer apenas em novembro (DDCD, 17/10/2002). Ao final, o governo Fox não deixou de apresentar a medida como componente de suas reformas no setor da educação.²²⁰

²¹⁸ No ano seguinte, a *Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas* introduziria mudança na LGE para determinar que a educação escolar tem, entre seus fins, o de promover o conhecimento da pluralidade linguística do país e o respeito aos direitos linguísticos dos povos indígenas. Além disso, nos termos da reforma, “os falantes de línguas indígenas terão acesso à educação obrigatória em sua própria língua e em espanhol”.

²¹⁹ O art. 135 do texto constitucional mexicano determina: “A presente Constituição pode ser complementada ou reformada. Para que os acréscimos ou reformas façam parte dela, é preciso que o Congresso da União, pelo voto de dois terços dos parlamentares presentes, aprove as reformas ou acréscimos, e que estes sejam aprovadas pela maioria dos legislativos dos Estados”.

²²⁰ Em 2006, mudança na LGE, por iniciativa do deputado Diego Aguilar, do PRD, estabeleceu a idade mínima de 3 anos para a entrada no pré-escolar e de 6 para o primário. Alguns anos depois, o PAN também manteve uma posição cautelosa a respeito da extensão da obrigatoriedade escolar para a educação média superior, proposta por parlamentares da oposição. O partido votou a favor da mudança constitucional, mas a ausência da bancada nas sessões da Comissão de Pontos Constitucionais da Câmara, que discutia a matéria, recebeu críticas da oposição, assim rebatida pelo deputado panista José Francisco Javier Landero Gutiérrez: “E é o tema da responsabilidade na aplicação de medidas concretas para que tenham viabilidade e não se limitem a falsas ilusões. Sabemos o que está ocorrendo com a educação pré-escolar, como tem sido difícil implementá-la. (...) O que a Ação Nacional está afirmando e manifesta é [...] sim à educação média superior, (...) mas tomando em conta a qualidade, as diferenças regionais, as questões orçamentárias e a participação de estados e municípios” (DDCD, 09/12/2010). A emenda constitucional foi aprovada no final de 2011.

A dissonância entre o governo Fox e a oposição no *Congreso de la Unión*, em matéria educacional, tornou-se mais clara com a polêmica a respeito da alteração do artigo 25 da LGE. Em setembro de 2000, a deputada Hortensia Aragón Castillo (PRD) apresentou proposição para que o Estado destinasse o equivalente a 8% do PIB para a educação, bandeira que o partido vinha sustentando desde o início da década de 1990. O PAN tentou boicotar a tramitação da matéria, impedindo que ela fosse analisada pelas comissões. A oposição, por 227 votos contra 182 (majoritariamente do PAN), conseguiu aprovar requerimento para que o projeto fosse apreciado diretamente pelo plenário geral (DDCD, 21/11/2002). Após essa derrota, o PAN mudou de estratégia e apresentou voto em separado, a favor do projeto, mas com uma mudança substancial: no cômputo dos 8% entrariam os aportes da “sociedade civil”. Segundo o deputado Alfonso Vicente Diaz (PAN):

Nossa proposta, diferentemente das demais, não estabelece 8% do PIB como obrigação, mas como objetivo, porque não temos a certeza de que haverá recursos suficientes, mas estamos seguros de que faremos os esforços necessários, Estado e sociedade, para cumprir gradualmente com essa meta, cuidando sempre do equilíbrio orçamentário e controlando os gastos com um planejamento estratégico, de forma a aproveitá-los eficazmente em prol de nosso sistema educacional (DDCD, 26/11/2002).²²¹

O parlamentar panista protestou, ainda, em vão, contra a suposta inconstitucionalidade de se aprovar matéria de caráter orçamentário e mandá-la ao Senado, dada a competência exclusiva da Câmara para dispor sobre temas dessa natureza. O PRI apoiou os 8%, sem referência a prazos. O deputado priísta Juan Nicolás Callejas Arroyo, cumprimentando os dirigentes da SNTE presentes na seção, apoiou a aprovação de um projeto que “reflete o compromisso assumido pelo Executivo Federal diante da sociedade e o magistério nacional e concretiza uma promessa de campanha dos partidos políticos aqui representados”. Por sua vez, o deputado Justino Eduardo Andrade Sánchez (PRI) provocou o PAN: “Se é verdade que estão a favor [dos 8% para a educação] demonstrem-no, demonstrem-no hoje, não adiando a medida para as calendas gregas”. O deputado panista Francisco Salvador López Brito devolveu: “em 20 anos é congruente a atitude de seu partido de não ter aprovado a medida e nesse instante ter a urgência para aprová-la?” Pelo PRD, o deputado Miguel Bortolini Castillo (PRD) ironizou o fato de todos se apresentarem como defensores da proposta e, ao lembrar o isolamento daqueles que a defendiam há anos, atacou os dirigentes do SNTE: “e o que fazia antes a direção sindical hoje aqui presente? Reprimir, perseguir e, por que não

²²¹ Essa estratégia já havia se manifestado com a apresentação, semanas antes, de um projeto com esse teor pela deputada Silvia Álvarez Brunelière, do PAN.

dizer, recordemos neste dia o professor Misael Núñez Acosta²²² e o deixemos aqui para a memória” (DDCD, 26/11/2002).

A sugestão panista de incluir a “sociedade civil” no cálculo foi rejeitada por 235 votos a 190 e 4 abstenções. A proposta do partido de aumento gradual da cifra também foi derrotada, em votação apertada: 211 a 205 votos. Sem a aprovação de suas emendas, a bancada do PAN se dividiu na votação do texto final, decidida por 235 votos a favor, 81 contra e 97 abstenções (DDCD, 26/11/2002).

No Senado, a tese da graduação prevaleceu – com a meta de 8% apenas em 2006 –, mediante negociação no âmbito das comissões. Ainda assim, o PAN tentou aprovar, sem sucesso, outra redação, capciosa, que condicionava o aumento gradual de recursos para a educação ao incremento proporcional dos recursos orçamentários em relação ao PIB, considerando os gastos do Estado, “em conjunto com a sociedade”. Como afirmou o senador Armando Chavarría Barrera (PRD), seria “*una salida tramposa. O sea, decir sí, pero no*” (DDSR, 14/12/2002). A emenda foi rejeitada por 67 votos a 43.²²³

Durante o período em estudo, outras duas mudanças foram efetuadas no art. 25 da LGE. Ambas foram de origem parlamentar e promoveram acréscimos ao dispositivo, sem alterar as normas mais importantes aprovadas pela lei de 2002. Nenhuma delas suscitou controvérsias. O debate foi morno e limitou-se ao âmbito das comissões. No plenário geral, foram aprovadas quase por unanimidade, nas duas casas. A primeira surgiu no final de 2004, com a proposição da senadora Emilia Patricia Gómez Bravo, do *Partido Verde Ecologista de México* (PVEM), que apenas introduzia uma fórmula genérica sobre “continuidade e concatenação” na dotação orçamentária entre os níveis de ensino, para que a população “alcance o nível máximo de estudos possível”. A norma buscava, principalmente, ampliar a atenção do poder público com o nível médio superior, inclusive mediante mais recursos orçamentários. Apesar de o PVEM não compor a base de apoio legislativo do governo, a medida foi bem vista pelo Poder Executivo, pois tendia a contrabalançar a força política das universidades públicas nas deliberações orçamentárias da Câmara dos Deputados (BOLAÑOS &

²²² Líder dissidente do SNTE, assassinado em 1980, em meio a um movimento grevista que havia escapado ao controle do sindicato. Núñez Acosta militava na região controlada por Esther Gordillo, então deputada federal. Embora houvesse evidências do envolvimento de dirigentes do SNTE no crime, ninguém foi levado a julgamento.

²²³ Segundo dados do Banco Mundial (s.d.), os gastos públicos com educação em relação ao PIB no México atingiram 4,4%, em 1999, 5,3%, em 2002, e 4,8%, em 2006. Deve-se ressaltar que, de acordo com a lei aprovada, dos 8% para a educação, pelo menos 1% deveria ser destinado “à investigação científica e ao desenvolvimento tecnológico nas Instituições de Educação Superior Públicas”.

MALDONADO-MALDONADO, 2009, p. 752). Já em 2006, norma originada de iniciativa da deputada Myriam Arabian Couttolenc (PAN) determinou que os entes federados dessem publicidade dos recursos recebidos pelo governo federal, “de forma discriminada por nível, programa educacional e estabelecimento escolar”, em uma tentativa de ampliar as formas de prestação de contas dos recursos recebidos da esfera federal.

O incerto apoio parlamentar levou o governo Fox a evitar a legitimação legislativa na condução de suas políticas educacionais, quando isso era possível. Foi o caso do estabelecimento do *Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación* (INEE). A ideia da criação de um sistema de avaliação nacional da educação vinha sendo levantada por diversos atores, mesmo antes da mudança de governo, e encontrava apoio em diversos partidos políticos. Naturalmente, o alcance e o papel de um sistema dessa natureza, bem como as atribuições de um novo órgão encarregado da tarefa suscitavam controvérsias. No final de 2001, deputados do próprio partido do presidente apresentaram uma moção solicitando que o titular do Poder Executivo criasse o instituto (DDCD, 15/11/2001). Em vez de se arriscar no apoio à criação de uma entidade independente, mediante lei emanada do Congresso, Fox preferiu editar um decreto para instituir o INEE como um órgão da administração subordinado ao Poder Executivo e presidido pelo titular da SEP. Nos anos seguintes – ao longo dos mandatos de Fox e Calderón –, várias proposições tentaram alterar as normas que regem o INEE, particularmente seu estatuto jurídico, de forma a conferir-lhe maior autonomia. Contudo, as divergências políticas no âmbito parlamentar impediram a aprovação de mudanças nesse campo.²²⁴ Mudança da LGE aprovada em 2011, resultado de acordo entre os partidos, apenas estipulou ser da competência federal o estabelecimento de um Sistema Nacional de Informação Educativa, com equivalentes nos estados. Bastante significativo também foi o fato de o decreto presidencial não ter incluído a avaliação dos professores como uma das competências do INEE, o que sugere uma composição com a liderança do SNTE, hostil à iniciativa.²²⁵

²²⁴ Na Câmara, as três primeiras proposições foram de deputados do PRD. Duas vieram do PRI, uma do PAN, uma do PT e outra do PANAL. A iniciativa que mais avançou foi um substitutivo da Comissão de Educação do Senado a três proposições (de senadores do PRD, do PRI e do PAN), que criava a Lei do Sistema Nacional para a Avaliação da Educação e do Sistema Educativo. Aprovado no Senado (DDSR, 28 e 30/03/2006), o projeto não prosperou na Câmara dos Deputados.

²²⁵ A pressão parlamentar e de outros atores finalmente obteve sucesso mediante nova reforma do art. 3º da Constituição, publicada em 26/02/2013. Uma das mudanças cria o *Sistema Nacional de Evaluación Educativa*, a cargo do INEE, que “será um órgão público autônomo, com personalidade jurídica e patrimônio próprio”. O Instituto recebeu a incumbência de “avaliar a qualidade, o desempenho e os

Situação semelhante ao do INEE ocorreu na criação do *Consejo Nacional de Autoridades Educativas* (CONAEDU), órgão que congrega representantes dos estados e do governo nacional e exerce papel consultivo e auxiliar na elaboração de políticas educacionais. Em 2003, a bancada do PAN na Câmara tentou instituí-lo por meio da alteração da LGE, formalizando um conselho que, na prática, vinham se reunindo esporadicamente, desde 2001. A proposição foi rejeitada e o Poder Executivo criou o conselho como órgão subordinado à SEP (LOYO BRAMBILA, 2006). Outro percurso envolveu a recriação (legal) do *Consejo Nacional Técnico de la Educación*, originário do final da década de 1950, e dos similares estatais, criados a partir de 1979. Esses conselhos, formados por educadores, funcionavam como órgãos consultivos das secretarias de educação. A LGE não os recepcionou, mas muitos continuaram a funcionar, por decisão administrativa local. Em uma das diversas tentativas de desconcentrar o poder da SEP, o deputado Florentino Domínguez Ordóñez (PRI) apresentou, no final de 2005, projeto de lei para introduzir os conselhos na LGE, com prerrogativas maiores. A proposição foi aprovada em 2007, mas sem os poderes propostos pelo parlamentar priísta, conforme substitutivo da Comissão de Educação e Serviços Educativos da Câmara dos Deputados. A única oposição à iniciativa ocorreu no Senado, pelos parlamentares do PRD. Conforme argumentou o senador Alfonso Sánchez Anaya (PRD), no encaminhamento da matéria,

não é mais importante que os 200 programas ordinários e especiais da Secretaría sejam articulados? Não é mais importante integrar e articular esses programas do que continuar criando conselhos e comissões que acabam por não trazer resultado algum? (DDSR, 27/04/2007).²²⁶

A má vontade da maioria parlamentar manifestou-se também nos cortes orçamentários da Câmara a um dos programas educacionais mais ambiciosos do governo Fox, a *Enciclomedia*, programa que disponibilizava diversos recursos didáticos digitalizados (textos, mapas, tabelas etc.), por meio de um computador e um projetor, aos alunos do 5º e 6º anos do nível primário. Denúncias de favorecimentos ilícitos no fornecimento dos materiais e críticas sobre o alto custo do programa e mesmo sobre sua eficácia pedagógica criaram um ambiente político desfavorável à iniciativa. Apesar desses problemas e dos cortes orçamentários, a *Enciclomedia* foi mantida pela

resultados do sistema de educação nacional na educação pré-escolar, primária, secundária e média superior”.

²²⁶ Não se consolidaram (LOYO BRAMBILA, 2010, p. 196), também, outros dois órgãos colegiados criados pela administração Fox: o *Consejo Nacional de Participación Social en la Educación* (CONAPASE) e o *Consejo Nacional para la Vida y el Trabajo* (CONEVYT).

administração de Calderón, embora sem a abrangência inicialmente planejada. Em 2010, a SEP anunciou sua substituição, admitindo deficiências em sua concepção (SANCHEZ, 2007; RIVERA, 2012).

Felipe Calderón também buscou uma política de proximidade com o SNTE. O apoio de Esther Gordillo na eleição de 2006 foi compensado mediante a indicação de pessoas próximas da líder sindical para o comando da Loteria Nacional, do *Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado* (ISSSTE), do *Sistema Nacional de Seguridad Pública* e da subsecretaria de Educação Básica da SEP – ocupada por seu genro (RAPHAEL, 2009). No plano das políticas educacionais, a proximidade entre a direção do SNTE e o governo Calderón se evidenciou na assinatura da carta de intenções denominada *Alianza por la Calidad de la Educación*,²²⁷ que levantou críticas a Calderón, sob o argumento de que o corporativismo do sindicato constituiria o maior obstáculo à mudança da educação mexicana (ORNELAS, 2010).²²⁸ Mas a aproximação não eliminou a postura ambígua do sindicato em relação ao governo. Assim, alguns meses após a assinatura do documento, a direção do SNTE criticou a falta de cumprimento de seus termos, embora o sindicato comandasse a subsecretaria de educação básica da SEP (LOYO BRAMBILA, 2010, p. 198-199). De todo modo, as concessões ao sindicato tiveram suas limitações nas pressões não apenas do meio político, como também de segmentos da opinião pública em favor de mudanças. Ademais, a linha programática do governo Calderón, desde que não afetasse os interesses do SNTE, nem sempre se mostrou em sintonia com a tradição ideológica mais próxima aos meios sindicais, como revelou, por exemplo, a decisão governamental de instituir, em 2011, o caráter dedutível dos encargos educacionais pagos às escolas privadas, da pré-escola ao médio superior.²²⁹

Durante os mandatos de Fox e Calderón, 23 leis alteraram a LGE. Embora tenha participado, principalmente por meio da bancada do PAN, nas negociações de alguns projetos, o Poder Executivo não teve papel destacado como patrono de nenhuma das proposições aprovadas. Parlamentares do PAN foram autores de sete dessas

²²⁷ Segundo Loyo Brambila (2010, p. 197), o documento “carecia de uma agenda educacional clara”, característica que também se manifestou no Programa Setorial de Educação, “documento de formato burocrático, carente de ideias norteadoras (...) que sobredimensiona a importância da avaliação (...)”.

²²⁸ Essa posição conservadora do SNTE teria se manifestado nas negociações para a admissão de professores por concurso público, critério que o sindicato buscava sistematicamente protelar (OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN, 2009a, p. 55). Cf. também a matéria jornalística em <http://www.informador.com.mx/mexico/2010/250876/6/organizaciones-civiles-exhortan-al-presidente-calderon-a-romper-con-el-snte.htm>. Acesso em 22 de jan. 2011.

²²⁹ O deputado Roberto Pérez de Alva Blanco (2011), do PANAL, revelou a intenção de buscar aliados para “neutralizar”, no orçamento de 2012, a medida anunciada por Calderón sobre o imposto de renda.

iniciativas (e coautores em outras quatro), mas propostas caras ao partido, como a previsão de punir professores relapsos ou a de estabelecer mecanismos institucionais para vincular empresas e escolas, tiveram dificuldade para prosperar. Na legislatura 2006-2009, o Poder Executivo não apresentou nenhuma proposição a respeito de educação (OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN, 2009b). Igualmente, foi de iniciativa parlamentar (senador Ricardo Torres Origel, do PAN) o projeto que deu origem à *Ley General de la Infraestructura Física Educativa*, aprovada no final de 2007, com amplo apoio de todos os partidos.²³⁰

Durante o governo de Calderón, o Poder Legislativo aprovou novo mecanismo de distribuição de recursos para a educação básica entre os estados. A fórmula adotou critério predominantemente histórico, mas incluiu elementos de caráter redistributivo, equitativo e de incentivo à qualidade, cujos efeitos no combate às desigualdades educacionais entre os estados parecem limitados (SHARMA & CÁRDENAS, 2008), particularmente devido à falta de fiscalização dos gastos feitos pelos governos subnacionais (ORTUÑO GURZA, 2011), não obstante a referida reforma do art. 25 da LGE ocorrida em 2006.²³¹

Nos últimos anos do período estudado, os temas educacionais predominantes no âmbito do Legislativo foram a avaliação docente e o ingresso e progressão na carreira. Conforme assinalado, vários parlamentares, principalmente do PAN, defendiam medidas mais austeras de avaliação, como forma de afastar professores relapsos e de reduzida competência, enquanto muitos legisladores, apoiando a linha de ação do SNTE, opunham-se a essa política mais severa e insistiam em oferecer meios de qualificação e outros recursos que valorizassem as carreiras dos profissionais da educação. A reforma da LGE publicada em 19 de agosto de 2010, no bojo da nova lei de proteção à infância e à adolescência, estipulou ser da competência exclusiva da autoridade educacionais federal:

²³⁰ Um único veto a matéria com viés educacional foi apostado por Fox, em 2006, à Lei de Fomento à Leitura e ao Livro. A lei atribuía diversas competências à SEP, mas a razão primordial do veto foi o estabelecimento do preço único de venda para um livro no território do país. Fox argumentou que a medida cercearia a livre concorrência, com impacto desfavorável aos livreiros mais competitivos e ao consumidor, de forma geral. A lei, originalmente proposta por um senador do PRI, havia sido aprovada nos plenários gerais das duas casas sem sequer um voto contrário. Em abril de 2008, o veto foi derrubado (RODRÍGUEZ BORBA, 2008). É bom lembrar que o presidente mexicano não tem o poder de veto parcial.

²³¹ A senadora María Teresa Ortuño Gurza (2011), do PAN, destacou o caráter sumário da prestação de contas pelos governadores. Em suas palavras, o México, em educação e outras áreas, passou do “federalismo ao feudalismo”.

Realizar, de forma periódica e sistemática, exames de avaliação para certificar que as educadoras, os educadores e as autoridades educacionais são pessoas aptas para lidar com as educandas e os educandos, respeitando os direitos consagrados na Constituição, nos Tratados Internacionais ratificados pelo Estado Mexicano e demais ordenamentos legais aplicáveis às crianças e aos adolescentes.

Já a reforma da LGE publicada em 28 de janeiro de 2011, resultado de uma ampla negociação a partir de duas dúzias de proposições parlamentares, determinou que as autoridades educacionais estabeleceriam “mecanismos de estímulo ao trabalho docente com base na avaliação” e que os pais e tutores tinham o direito de “conhecer a capacidade profissional do quadro docente, assim como o resultado das avaliações” (a que se refere a reforma de 2010). Essa solução foi criticada no seio do PAN por não definir com clareza a natureza da avaliação, modificando o texto aprovado na Comissão de Educação do Senado, que vinculava a avaliação dos professores ao desempenho dos alunos (ORTUÑO GURZA, 2011).

Quanto à carreira docente, esta última reforma da LGE estabeleceu que as “autoridades educacionais locais” tinham a atribuição “exclusiva” de “colaborar com a autoridade educacional federal na operação dos mecanismos de ingresso e promoção no serviço docente e de administração escolar”. Essa norma buscava alterar a prática comum de ingresso na carreira docente por meio de indicação partidária, compra e mesmo “herança” dos cargos, normalmente com a intermediação sindical. Contudo, essa medida foi, igualmente, vista com reservas, uma vez que modificava a versão do Senado que atribuía ao governo federal a prerrogativa de definir esses critérios e abria a possibilidade de que, sob pressão de interesses políticos locais, os concursos não se tornassem o meio universal de acesso à carreira (ORTUÑO GURZA, 2011).

Vê-se, assim, que a mudança política iniciada em 1997, quando o Executivo perdeu a maioria no Congresso, também se refletiu no campo da educação. O impacto dessa mudança não foi particularmente marcante na elaboração das políticas educacionais do governo federal. Houve, sem dúvida, pontos de convergência entre as reformas propostas e implantadas pelo Poder Executivo e as opiniões predominantes no parlamento. Essas iniciativas, por conseguinte, lograram o apoio da maioria. Ademais, o comportamento de outros importantes atores – especialmente o SNTE, mas também a ANUIES, os governadores e a mídia – conferiu matizes particulares a essas divergências e pontos de consenso. De fato, particularmente nos doze anos de governo panista, matérias distintas foram objeto de divergências entre os dois poderes, entre a presidência da República e a oposição e até mesmo no seio do partido do governo.

Diversos incidentes, acusações mútuas, uso da “*congeladora*” e controvérsias constitucionais marcaram os anos de governo do PAN. A má vontade de parlamentares de esquerda, especialmente na gestão de Calderón, foi marcante no período, dada a forte e mal resolvida controvérsia que marcou o processo eleitoral de 2006. A linha doutrinária do PAN, favorável a medidas privatistas em educação, pouco se manifestou nas ações governamentais, inclusive nas que dispensavam o apoio parlamentar (GONZÁLES MORALES, 2011). Contudo, a cooperação predominou, o que transpareceu nas taxas de aprovação de 80% das proposições presidenciais nos doze anos – 72% sob Fox e 90% sob Calderón (ROBLES DE LA ROSA, 2012). Assim, embora nem todas as reformas desejadas pelo Poder Executivo tenham recebido o aval parlamentar ou tenham sido aprovadas na forma original, na área educacional, o Poder Legislativo exerceu papel proativo no que concerne à legislação de diretrizes e ao orçamento para o setor – principalmente em benefício das universidades nacionais – e apenas em algumas ocasiões dificultou a execução das políticas educacionais emanadas do Poder Executivo.

9. BALANÇO COMPARATIVO

Os capítulos precedentes mostraram o desenvolvimento das reformas educacionais no Brasil, na Argentina e no México na perspectiva do processo legislativo. Como se viu, apesar da predominância das preferências do Poder Executivo, não se pode sustentar a ideia de que os parlamentos nacionais dos três países foram refratários às mudanças ou que as contiveram. Pelo contrário, formaram-se maiorias para a aprovação de quase todas as matérias educacionais colocadas na agenda legislativa, a partir de iniciativas tanto do Poder Executivo quanto de congressistas. Ademais, surgiram posicionamentos divergentes no âmbito parlamentar, refletindo dissensos sociais, que não deixaram de moldar, em muitos casos, as propostas iniciais, inclusive as sustentadas pela maioria.

As reformas ocorridas nos três países apresentam muitas semelhanças, mas algumas diferenças que precisam ser destacadas. No Brasil, o período estudado abre-se, na verdade, sem reformas, se entendidas, nesse contexto, como um conjunto de mudanças ocorridas em determinado campo social ou institucional, ainda que sem alcançar a maior parte de seus objetivos, a partir de políticas e ações concatenadas e conduzidas pelo Estado. Embora o governo Collor tenha adotado medidas de cunho neoliberal em suas investidas de reforma do Estado, na educação, a par da criação ou redefinição de programas, não foi adotado um conjunto coerente de políticas que tenha sido responsável por mudanças. Houve na Argentina, entre a posse de De la Rúa e a de Néstor Kirchner um período caracterizado pela condução burocrática e rotineira e pela indefinição de rumos. Fatores extraeducacionais próprios a cada um dos países explicam a existência desses períodos. Mas em ambos os casos, estavam presentes a associação entre crise econômica e ausência de apoio político – particularmente no parlamento nacional. Ressalte-se a especificidade do governo Itamar, que tinha amplo apoio no Congresso e obteve sucesso na estabilização da economia, mas a alguns meses de finalizar o seu mandato. Seu apoio político parece ter-se assentado, pelo menos em parte, na sua indisposição para empreender reformas, o que se explica não apenas pelo período reduzido de mandato, mas também pela heterogeneidade de sua base de sustentação parlamentar e pelo próprio perfil do presidente. O curto período do governo Itamar, associado a seus compromissos políticos, impede que sua gestão na área educacional possa ser associada à ideia de reforma, ainda que algumas inovações

isoladas tenham sido implantadas e temas associáveis ao neodesenvolvimentismo na área social tenham sido precocemente esboçados.

QUADRO 13. FASES E LINHAS PREDOMINANTES DAS POLÍTICAS NACIONAIS DE EDUCAÇÃO (1990-2010)

	Brasil	Argentina	México
Inspiração neoliberal Educação subordinada à lógica do mercado Ênfase na equidade e na educação como direito individual	1995-2002	1990-1999	1990-2010
Inspiração neodesenvolvimentista Educação como parte de um projeto nacional no contexto da globalização Ênfase na igualdade e na educação como direito social	1993-1994 2003-2010	2003-2010	
Condução burocrática e indefinição de rumo	1990-1992	1999-2003	

Brasil e Argentina passaram por uma primeira fase semelhante de reformas, quanto à sua concepção. No caso do México, a mesma linha perdurou todo o período em foco, não obstante a alternância de 2000. O Brasil dos dois governos FHC, a Argentina dos dois mandatos de Menem e o México, de Salinas a Calderón, adotaram políticas de reforma inspiradas por princípios mais próximos ao neoliberalismo. A forte preocupação com a eficácia das aplicações de recursos financeiros no setor deixou em plano secundário seus aspectos sociais e pedagógicos. O ensino elementar foi definido como nível prioritário das políticas públicas, sob a avaliação de que, dada a escassez de recursos, o Estado deveria concentrar sua atenção no nível que tendia a assegurar mais tempo de escolaridade a um maior contingente populacional. A avaliação dos sistemas educacionais, das instituições de ensino e dos professores foi introduzida de forma mais sistemática, embora apenas esporadicamente tivesse sido utilizada como critério de premiação no recebimento de recursos públicos, em decorrência de resistências políticas e sindicais. De todo modo, foram buscados mecanismos de maior equidade no acesso a esse recursos, o que, entretanto, corrigiu de forma bem limitada as disparidades entre os entes subnacionais e regiões desses países. Também em nome da equidade, cogitou-se ou tentou-se, sem sucesso, a extinção do princípio de gratuidade universal da educação superior. Também foram feitas tentativas de envolver mais os pais de alunos e setores da sociedade nos assuntos escolares, mas de forma que pouco mobilizou o público alvo, seja por questões culturais, seja por desconfiança, entre os atores envolvidos no

processo, quanto às reais intenções das medidas. Em suma, ainda que diversos valores amplamente compartilhados tenham sido mantidos nas diretrizes educacionais (igualdade, nacionalismo, cidadania), a escola concebida nas reformas do período enfatizava os aspectos instrumentais da educação. A escola, a par de outros valores subordinados, devia antes de tudo formar trabalhadores consumidores.

Brasil e Argentina tiveram outra fase coincidente nas reformas educacionais. A partir de 2003, os governos Lula e Néstor Kirchner, sem abandonar a maior parte dos princípios que regeram as reformas da década de 1990, redirecionaram os rumos das mudanças educacionais, subordinando-os à ideia de um novo ciclo de desenvolvimento, no qual o Estado buscava recuperar alguns papéis que tendeu a negligenciar nos anos anteriores. As políticas liberalizantes adotadas nos anos 90 geraram crescimento econômico, mas foram incapazes de distribuir equitativamente a riqueza. Dessa forma, os governos dos dois países, após 2003, beneficiando-se de um ciclo favorável da economia mundial, puderam adotar, após um período inicial de mais forte controle orçamentário, programas mais ambiciosos de investimentos públicos, inclusive com aplicações mais volumosas na área social. No campo da educação, ampliaram-se os direitos educacionais. A obrigatoriedade escolar foi estendida. Um volume maior de recursos do governo nacional foi direcionado a investimentos na educação dos primeiros anos, no ensino médio, inclusive na sua vertente profissional, e mesmo no nível superior, tanto no setor público quanto no privado. Cabe assinalar que essa ruptura na continuidade foi, em parte, constituída por mudança formal (modificação de princípios e enunciados legais) e discursiva (produção de documentos oficiais e pronunciamentos buscando registrar ou enfatizar a ideia de mudança).

No México, pode-se observar uma significativa continuidade nas reformas. A incorporação de princípios neoliberais nas políticas públicas durante os governos de Salinas e Zedillo foi mantida com a chegada do PAN ao Executivo nacional. Não foram aprofundadas devido à falta de apoio parlamentar e à necessidade de negociação com outro ator importante: o SNTE. Embora o grupo de Esther Gordillo tenha buscado uma composição eleitoral e política com os governos de Fox e Calderón, suas margens de manobra para promover mudanças que pudessem desagradar o conjunto ou grande parte de seus representados era reduzida e, naturalmente, havia o interesse na manutenção da estrutura de poder intrassindical.

Elementos de *path dependence* se evidenciam nas reformas do período. A dificuldade de rompimento com o modelo de expansão do ensino público, consolidado

na década de 1960, de uma educação básica “empobrecida” para a maioria da população, com uma notável desvalorização da carreira docente, talvez seja a estrutura mais resistente a ser alterada por qualquer reforma no campo educacional. Em sentido distinto, outro modelo adotado nos três países, o da educação superior pública gratuita, também apresentou uma forte resistência à mudança, tendo-se constituído, nos três países, como o mais importante elemento de veto a reforma, inclusive no âmbito parlamentar. Mesmo os governos mais privatistas mal ousaram propor mudanças nesse campo. O governo Menem, que foi mais longe nesse aspecto, acordou uma reforma constitucional ambígua e na LES, à custa de grande desgaste político, transferiu a decisão para outros atores: as próprias universidades públicas.

Decerto, nas reformas do período, foi bem marcante a manifestação de situações de *spillover*, conforme a terminologia de Kingdon (2003) para descrever a difusão da abertura de novas oportunidades de mudança nas políticas públicas a partir do surgimento de uma inicial. Praticamente todos os segmentos da educação foram, de alguma forma, atingidos. No entanto, as reformas foram parcialmente contidas pelo limitado grau de consenso social e político sobre diversos temas em discussão. Se todos os atores falavam em uníssono sobre a igualdade de oportunidades educacionais, as formas de promovê-la encontraram obstáculos nos limites orçamentários, mas, também, na cultura política e na organização de poder em grande parte herdada do período de construção dos Estados nacionais, ainda no século XIX e início do XX. Isso se manifestou, principalmente, nos desencontros entre os níveis de governo, bem refletidos no parlamento nacional, a respeito da repartição da receita tributária, do financiamento da educação e de como distribuir a oferta escolar e outros encargos. Ainda que um percurso político acidentado tenha promovido mudanças nesse quadro, muitas indefinições e conflitos persistiram, manifestando-se ou acentuando-se em períodos de crise econômica, via de regra quando uma crise sistêmica de origem externa comungava-se com estruturas locais arraigadas – disparidades de renda, desigualdades regionais, ordenamentos jurídico-legais conservadores, práticas patrimonialistas, tributação regressiva, falta de disciplina fiscal, cultura individualista etc. – para produzir um jogo de barganhas nos momentos de definição orçamentária e de tramitação de proposições que mudavam as regras da distribuição de recursos e encargos.

Se é mais óbvio que as reformas legais operadas nos mandatos dos priístas neoliberais foram bem recepcionadas pelos governos do PAN, pode não se mostrar tão evidente que as mudanças da legislação nos governos FHC foram em considerável parte

absorvidas pelo movimento reformista do governo Lula e que o mesmo teria ocorrido entre Menem e os Kirchner. Contudo, as primeiras ondas de reformas não sofreram uma reversão generalizada.

Assim, a LDB foi mantida no governo Lula e as mudanças nela operadas residiram em aspectos pontuais. Vários programas do MEC (transporte escolar, alimentação escolar, dinheiro direto na escola, livro escolar, FIES) foram mantidos, embora ampliados e/ou parcialmente alterados. A legislação de avaliação educacional foi significativamente melhorada, mas, na educação superior, beneficiou-se da ruptura representada pelo Provão e da inovação representada pela criação do ENEM. O FUNDEB deve a maior parte de seus mecanismos de funcionamento ao FUNDEF. O segundo fundo, além da ampliação dos níveis de atendimento, aperfeiçoou as regras de distribuição dos recursos e os mecanismos de fiscalização. A criação do PROUNI constitui um caso curioso. A ampliação do atendimento na educação superior com recursos exclusivamente do poder público representava uma bandeira do PT e de outros partidos de ideologia de esquerda, mas o mecanismo de transferência de recursos públicos em benefício do setor privado, inclusive com fins lucrativos, coaduna-se mais com plataformas de viés mais à direita, que seria de se esperar mais de um governo como o de FHC. O caso indica uma situação em que uma instituição (a Constituição Federal, em seu art. 213) é negligenciada em favor de uma política pública (lei e programa). Embora o conceito de “conversão”, de acordo com o modelo de Thelen & Mahoney (2010), pareça aplicável ao caso, o fato de existir nele uma incoerência constitucional talvez possa levar à concepção de uma nova categoria, para a qual poderia ser sugerida a denominação “indiferença” (*“indifference”* ou *“disdainful”*).

Mesmo a mudança operada na educação profissional merece reservas, pois o conceito de educação profissional não foi alterado e as mudanças efetuadas pelo governo Lula nesse setor da educação não residiram tanto no aspecto legal quanto no aumento dos aportes financeiros para o setor público. De todo modo, é interessante notar que a continuidade do programa de expansão da educação profissional do governo petista desembocou, já na gestão Dilma, na criação, em 2011, do PRONATEC, em que a “parceria” com o setor privado, buscada no governo FHC, foi, em parte, recuperada – e, mais uma vez, sem preocupação com o art. 213 da Constituição Federal.

A situação da LFE e da LES na Argentina merece ser destacada. Ambas foram bastante criticadas pela oposição e pela maioria dos atores do meio educacional sob o argumento de representarem a imposição de princípios neoliberais na reforma do

ensino. Contudo, passada a onda neoliberal do menemismo, a LES, que havia sido mais execrada pela oposição do que a LFE, foi mantida, enquanto esta foi defenestrada, com críticas fortes de quase todos os lados, inclusive do novo justicialismo hegemônico.²³² Pouquíssimos parlamentares justicialistas ousaram defender a LFE, como o fez o senador Eduardo Menem, por motivos óbvios. A LES foi mantida e, não obstante algumas alterações efetuadas principalmente pela LF e pela LEN, suas normas serviram para a adoção de políticas distintas, sugerindo um caso de “conversão” institucional. Situação semelhante deu-se com a descentralização que desencadeou as reformas da era Menem. Apesar do maior envolvimento do Estado nacional nos assuntos educacionais a partir do governo de Néstor Kirchner – linha consagrada na LEN –, não se cogitou seriamente em reverter o processo de descentralização. Mas ele assumiu configuração diferenciada, o que também ficou registrado na Lei de Financiamento Educacional. Parece haver aí a combinação de um caso de substituição (as leis e algumas políticas foram mudadas), combinado com a sobreposição. Na mudança da LFE para a LEN, houve, igualmente, um processo de substituição, mas os elementos de continuidade são fortes, como foi bem registrado em Nosiglia (2007).

No México, uma instituição tradicional, o corporativismo sindical, foi procurada pelo governo federal como aliado na promoção de uma mudança importante, representada pelo ANMEB. Essa aliança, decerto inevitável, trouxe o benefício de uma maior proteção aos salários docentes, mas também o custo da dificuldade de introduzir mudanças em outras práticas tradicionais hostis à melhoria da qualidade do ensino, particularmente os procedimentos de avaliação, como o PAN viria a sentir, embora sobredimensionando seu valor. Assim, o fim da era de predomínio do PRI não representou uma ruptura na educação mexicana. É certo que os novos governos do PAN instituíram seus programas próprios e deram andamento a outros herdados dos governos

²³² O polimodal constitui a *bête noire* da reforma desencadeada pela LFE. Vale assinalar que, em algumas províncias, ele não foi introduzido. Outras o introduziram, mas não souberam o que fazer com ele. Sem aprofundar o mérito, a lei podia ter problemas, mas a sua aplicação mostrou-se mais complicada, principalmente pela escassez de recursos financeiros. O ministro Salonia foi enfático em negar sua adesão ao polimodal. Em entrevista dada mais de dez anos após a aprovação da lei, declarou: a “lei federal de educação incluiu no trâmite parlamentar modificações no projeto original do Poder Executivo, que não incluía nem a EGB nem o polimodal. Nós respeitávamos o sistema de educação tradicional: escola primária, nível médio e educação superior. (...) No entanto, técnicos e *experts* que assessoravam senadores e deputados trouxeram essa presumida inovação da EGB e o polimodal. Impuseram-na nas comissões do Senado e depois junto aos deputados.(...) Mas durante todo o tempo de minha gestão no Ministério da Educação me opus publicamente, e há testemunhos jornalísticos que o demonstram (SALONIA, 2005). No Brasil, alguns atores tentaram satanizar a LDB. A maldição se enfraqueceu um pouco, pelo transcorrer do tempo, mas principalmente quando se percebeu que a lei recepcionava, sem maiores dificuldades, as reformas educacionais do governo Lula.

anteriores. Contudo, a continuidade foi marcante. Em termos legais, a partir da assinatura do ANMEB e da LGE – e mesmo da reforma do art. 3º da Constituição, de 1992 – sucederam-se uma série de iniciativas (entre os quais novas reformas constitucionais e da LGE) que não alteraram os rumos iniciais, mas os reforçaram. Pode-se identificar, no país, assim, um processo de mudança cumulativa no campo das políticas públicas educacionais, que não sofreu alteração significativa de curso, não obstante a mudança política.

As mudanças educacionais no período costumam ser apresentadas como parte das reformas de “segunda geração”: surgiram no rastro do Plano Real no Brasil, do Plano de Conversibilidade na Argentina e das medidas liberalizantes iniciadas por De la Madrid e aprofundadas por Salinas no México, embora a busca da consolidação as tenha tornado concomitantes a reformas em diversos setores. Na educação, contudo, não parece apropriado falar em “sucesso inesperado”²³³ das reformas educacionais. Em primeiro lugar, as condições eram tão favoráveis à implantação de reformas, as janelas se abriram com tanto espaço, que seria inusitado o seu não surgimento, ainda que a literatura enfatize as dificuldades para implantação de reformas institucionais e sociais. Já o sucesso precisaria ser relativizado. O FUNDEF foi inovador, mas trouxe problemas para a educação infantil e para o ensino médio e foi prejudicado pela contenção orçamentária do governo federal. Algumas políticas reformistas foram redirecionadas, como a da educação profissional e a do ensino superior. Em uma livre transferência para os outros dois países – apenas para uma avaliação geral do “sucesso” das reformas na década de 1990 – pode-se identificar uma menor efetividade do caso argentino, não apenas pelos dissensos surgidos no processo legislativo e pelas contenções orçamentárias na implementação das reformas, mas, principalmente, pelas dificuldades geradas pelo fracasso do Plano de Conversibilidade, que, juntamente com a crise econômica e institucional de 2001-2002, corroeu de vez a legitimidade já tão contestada das mudanças ocorridas na década de 1990, até mesmo entre significativa parcela dos justicialistas, que se julgaram não tão comprometidos com as direções tomadas no período. No México, a obtenção de um grau mais elevado de consenso conferiu maior legitimidade para as mudanças, mas os compromissos firmados entre os diversos atores contiveram, para bem ou para mal, o ímpeto reformador. No Brasil e na Argentina, os

²³³ Melo (2005) tratou do caso brasileiro e analisou os mandatos de FHC. Portanto, não se trata de criticar o autor, mas de projetar a ideia para outros dois países que têm afinidades com o caso brasileiro, à luz dos desdobramentos do processo na década seguinte.

redirecionamentos da década de 2000 revelaram-se promissores. Nos três países, entretanto, a persistência de graves problemas na qualidade do ensino também deve ser invocada para relativizar o sucesso do conjunto das reformas, na perspectiva de avaliação dos objetivos principais, o que não constitui propósito deste estudo, embora não deva ser ignorado. Os três casos revelam, também, que a faceta incremental das mudanças não deve ser ignorada.

Como, nessas reformas, estabeleceram-se as relações entre os Poderes Executivo e Legislativo? Qual foi o papel do Congresso na produção legislativa que representou ou permitiu as mudanças, tivessem elas um caráter progressivo ou mais abrupto? De início, a imagem de um Poder Legislativo expectador não corresponde aos fatos. É bem verdade que a atuação parlamentar não é muito efetiva em termos de sucesso de proposições próprias. É considerável o total de iniciativas parlamentares condenadas ao arquivo, por rejeição ou decurso de prazo sem deliberação. Levantar o destino dessas proposições na área educacional, como tivemos a oportunidade de fazer para duas legislaturas no Brasil, tem o seu valor, mas é preciso cautela ao conferir o mesmo tratamento a temas importantes – que regulam o conjunto do sistema educacional, determinado nível de ensino ou um programa educacional –, e a outros que dispõem sobre diretrizes curriculares isoladas, denominam escolas ou concedem prêmios e títulos honoríficos. Assim, as taxas de sucesso legislativo devem ser vistas com cautela, uma vez que a apresentação de considerável parcela das proposições individuais decorre da facilidade de fazê-lo e do interesse em atender a um objetivo mais limitado de promover a própria carreira, satisfazendo suposta demanda social genérica ou de um eleitorado específico. Daí a necessidade de um olhar mais preciso, de estudos mais qualitativos para identificar o efetivo papel parlamentar na produção legal.

No México após 1997 e no Brasil, pode-se revelar uma significativa participação de iniciativas parlamentares na produção de leis e mesmo emendas constitucionais sobre diretrizes educacionais. Quanto aos documentos legais mais importantes, nos três países a maioria das iniciativas triunfantes foi do Poder Executivo, embora em algumas ocasiões tenha ocorrido a tramitação conjunta de proposições concorrentes de parlamentares. Nesses casos, mesmo quando formalmente a norma aprovada tenha sido atribuída à iniciativa parlamentar, foi o apoio do Poder Executivo o principal responsável pela aprovação da matéria, que invariavelmente seguiu as linhas gerais de sua própria iniciativa.

De todo modo, a mudança nas iniciativas do Poder Executivo constituiu regra geral. Contudo, poucas foram as ocasiões em que essas mudanças se efetivaram pelo voto, sem algum grau de negociação prévia. Apesar dos conflitos manifestados nos debates, o consenso foi intensamente procurado nos três países. As comissões constituíram o âmbito principal desses acordos. No México, eles foram alcançados de forma mais frequente. A negociação esteve sempre presente, mesmo na fase em estudo na qual ainda havia a hegemonia do PRI (1990-1997), quando importantes normas foram aprovadas no campo educacional. Poucos criticaram o ANMEB no Congresso, dada a amplitude do acordo, com a aquiescência dos governadores e do SNTE. A LGE foi aprovada com poucos votos contrários. Quando ganhou as eleições para a presidência em 2000, o PAN cobiçou ainda mais os acordos, dada a falta de maioria parlamentar nos seus dois governos, em ambas as câmaras parlamentares, embora sem deixar de lamentar as concessões que precisou fazer. O procedimento da busca do acordo, pelo menos sobre alguns pontos, também se manifestou bastante no Brasil e na Argentina. Isso ocorreu mesmo quando, no Brasil, o PT e outros partidos de esquerda estavam na oposição e votaram contra a aprovação final da matéria. Na Argentina, ocorreu mesmo quando a UCR manifestou voto contrário ou se retirou do plenário na decisão final, em uma ou outra casa legislativa. O procedimento padrão foi: emendar, negociar, buscar consensos e, persistindo o desentendimento sobre o conjunto (menos comum) ou sobre partes (mais comum), votar contra ou não votar.²³⁴

Dessa forma, não se pode dizer que a oposição parlamentar tenha sido contra as reformas educacionais no período. Em alguns casos, ela tentou aprofundá-las, como na posição do PT a favor da extensão do fundo de financiamento a toda a educação básica ou da insistência do PRD, no México, na ampliação de recursos para a educação, mediante a fixação do equivalente a 8% do PIB para o setor. Houve, de fato, um posicionamento mais conservador a respeito da educação superior. Mas, no Brasil, a oposição foi contra o Provão, não contra a avaliação na educação superior. O veto ao tema da autonomia universitária na PEC do FUNDEF e à cobrança explícita de *aranceles* na Argentina não foi exclusivo da oposição, pois envolveu também parte da base parlamentar governista. No Brasil, o tema da cobrança de encargos educacionais pelos “cursos regulares” sequer foi proposto pelo Poder Executivo no governo FHC,

²³⁴ Recapitulando, o procedimento do destaque de dispositivos ou emendas no Brasil tem a contrapartida, na Argentina e no México, da possibilidade de apreciação do projeto por partes, após votação no geral, com a aceitação de novas redações alternativas.

apesar da maioria de 3/5 que teve no Congresso em várias votações. Em matérias educacionais, Lula não teve maiores problemas com a oposição, que lhe conferiu uma espécie de apoio crítico. Na Argentina, a oposição não era contra a descentralização em si, mas contra a forma proposta pelo governo. Durante a tramitação das proposições que geraram as principais leis educacionais da era Menem, partidos de oposição apresentaram propostas alternativas integrais, revelando a intenção de promover alterações legais na ordem educacional. Sob Néstor Kirchner, a oposição ora apoiou as propostas governistas, ora apresentou alternativas. No México da era PRI, em que o governo quase sempre dispôs da maioria, a oposição do PRD e de pequenos partidos de esquerda era contrabalançada pelo apoio do PAN. No período de *alternancia*, o próprio Executivo dosou suas políticas, em boa parte por conta da aproximação ao SNTE, ou utilizou-se de aberturas institucionais para promovê-las.

Assim, se as reformas contaram com *entrepreneurs* de grande visibilidade no Poder Executivo no processo de potencialização do fluxo político – particularmente os presidentes e os ministros da educação ²³⁵ –, nos parlamentos eles também não deixaram de surgir, embora com visibilidade quase sempre reduzida para o público externo. Nessa categoria, devem ser lembrados os relatores das proposições, alguns líderes partidários e mesmo congressistas mais devotados às questões educacionais. Na Argentina, o papel exercido pelo presidente da Câmara no processo de tramitação da LFE lhe valeu a escolha para a o ministério da educação.

Decerto, as negociações de matérias legislativas envolveram atores extraparlamentares. Nos três países, as duas casas do Congresso se mostraram permeáveis às opiniões de sindicatos, universidades, estudantes, pesquisadores, donos de escolas, Igreja Católica e representantes de outras organizações sociais. Portanto, os acordos feitos, de forma geral, tiveram lastro social. Isso não significa que as opiniões majoritárias entre os atores extraparlamentares mais atuantes tenham sempre prevalecido. Muitas vezes não o foram. Mas, em considerável parte dessas ocasiões, eles se julgaram perdedores por não terem conseguido tudo o que reivindicavam. Retomando Thelen (1999), a fronteira entre perdedores e ganhadores é com frequência ambígua. Essa insatisfação evidenciou-se, por exemplo, no caso da LDB no Brasil, com a versão do Senado (que predominou no retorno à Câmara), e da LFE na Argentina, em

²³⁵ No Brasil, cuja pasta da educação era tradicionalmente marcada por titulares de curta duração, cabe destacar a gestão relativamente longa dos ministros Paulo Renato e Fernando Haddad. Na Argentina e no México, apenas Néstor Kirchner, Cristina Fernández Kirchner e Vicente Fox cumpriram mandato integral com o mesmo titular na pasta da educação.

que a versão da Câmara Alta também foi muito contestada. Alguns desses atores extraparlamentares revelaram forte poder de pressão dentro do Poder Legislativo. Nenhum foi tão poderoso quanto o SNTE no México, que chegou a “patrocinar” partido próprio, sem deixar de contar com “representantes” em outros partidos. Os governadores, no seu conjunto, foram atores importantes nos três países, mas suas intervenções no processo legislativo estiveram mais diretamente relacionadas à distribuição de recursos financeiros. Essa participação fez-se supostamente por meio de parlamentares do respectivo ente federado e partido, embora muitas vezes isso não se tenha explicitado em votações, eventualmente devido aos acordos feitos ou às divergências partidárias em nível nacional, que conduziram as bancadas mais comprometidas – com o governo, com a oposição, com sua ideologia e com seu eleitorado – a votar em bloco, eventualmente com pequenas dissidências.

Ainda sobre a insatisfação dos atores extraparlamentares – bem presente na primeira fase das reformas educacionais na Argentina e no Brasil, mas não tanto no México –, não houve falta de abertura do Poder Legislativo para ouvi-los. O que ocorreu foi a imposição da maioria, em geral governista, quando o acordo não foi obtido. Esses atores continuaram a ser ouvidos ao longo das reformas, por exemplo, mediante a realização de audiências públicas. A posição de vários deles, na segunda fase das reformas educacionais argentinas e brasileiras, foi alterada, devido ao atendimento de demandas antigas, às afinidades partidárias e ideológicas e, nos dois casos – no argentino, de forma mais sistemática – à criação de uma nova estratégia política pelo Poder Executivo (as consultas sociais).

A tese do predomínio do Poder Executivo precisa ser confrontada também com os interesses das forças parlamentares de apoio ao governo. Entre o prestígio do parlamento como fonte de reformas e os benefícios mais imediatos e mais concretos resultantes do apoio às propostas originárias do Poder Executivo, ou pelo menos às suas linhas gerais e pontos inegociáveis, não há razão para se pensar que o primeiro tenha grandes chances de prosperar. Pertencer a um partido que apoia o governo significa ter acesso a cargos, verbas e a se beneficiar politicamente de eventual sucesso, mesmo que aparente ou provisório, de políticas que estão sendo implantadas, a menos que as medidas tomadas contrariem de forma mais evidente os interesses de grupos com os quais o parlamentar tenha afinidade ou dependa eleitoralmente, inclusive quanto a perspectivas na carreira política. Nesse caso, se os conflitos de interesses se intensificam, pode-se abrir a possibilidade de criação de dissidência ou mudança de

partido. Os custos e benefícios nessas escolhas são obviamente avaliados pelos parlamentares e pelas bancadas partidárias.

As Constituições do Brasil e da Argentina conferem fortes prerrogativas ao presidente da República diante do Poder Legislativo. No México, o titular do Executivo nacional se beneficiou por décadas de poderes meta constitucionais. Alterado esse quadro pelo desgaste da hegemonia do PRI, a negociação se tornou regra, mas importantes passos de reforma no campo da educação já haviam sido dados e os seguintes, apesar de alguns desacordos, continuaram a ser seguidos, com mais lentidão, em permanente negociação com o poderoso SNTE. Na Argentina e no Brasil, as limitações constitucionais à ação parlamentar e os instrumentos de poder de que dispõem os presidentes se associam à comodidade da prática de delegação que o titular do Poder Executivo recebe de sua base parlamentar. A maioria dessa base não tem grande pretensão política além da reeleição, da conquista de uma municipalidade (principalmente no Brasil) ou da ocupação de algum cargo interessante, durante, após ou no interregno da vida parlamentar. Alguns cogitam até no governo de um estado ou província. Os mais notáveis, hábeis ou ambiciosos acabam por chegar à liderança partidária, à ocupação da presidência de comissões relevantes e ao recebimento de relatorias de projetos importantes. Mas a dispersão é grande²³⁶: há diversos interesses em jogo e raramente se obtém uma maioria – real ou suposta – contra uma iniciativa do Poder Executivo (como nas restrições a mudanças na educação superior pública, nos três países), ou a indignação parlamentar tem algum efeito mais concreto, como no caso do protesto do senador Osmar Dias. Nesse contexto institucional, parece inevitável que a agenda do presidente conduza, via de regra, o processo legislativo – o que, obviamente, não reduz as numerosas contingências extraparlamentares que moldam essa agenda, nem anula por completo a denominada “lei da antecipação das reações”, que limita as matérias submetidas à decisão legislativa. Contudo, a vitória da agenda da maioria não significa necessariamente o triunfo das proposições originais. Por iniciativa da oposição e mesmo, na busca de consenso, da base governista, nem sempre obtido em todos os pontos controversos, com frequência as proposições originais foram alteradas, ainda que muitas vezes em aspectos pontuais, tivessem elas surgido no Executivo ou sido por ele apoiadas.²³⁷

²³⁶ O senador Cristovam Buarque (2013) sintetizou bem essa situação que envolve os parlamentares: “uns não ouvem o que os outros falam”.

²³⁷ A ideia defendida por Cheibub, Figueiredo & Limongi (2009), para o Brasil, de que o presidente não tem necessidade de negociar caso a caso suas propostas com a base governista no Congresso, é ainda

Os principais movimentos das reformas educacionais que passaram pelo parlamento ocorreram em períodos nos quais os governos dispunham de popularidade relativamente alta devido ao sucesso na área econômica ou, pelo menos, encontravam-se em situação estável. Igualmente, foram momentos em que os governos tinham maioria ampla ou razoavelmente segura de se obter, mesmo à custa de *logrolling*. Decerto, a existência de pontos considerados inegociáveis gerou momentos de muita tensão. Contudo, nenhum dos atores tendeu a ver as disputas como um jogo de soma zero. Mesmo com o apoio de uma maioria, não era interessante para o Poder Executivo criar novas “áreas” de atrito com o Legislativo. Havia muitas reformas propostas em vários setores e uma condução particularmente conflituosa poderia criar mais dificuldades em outras matérias. Os temas educacionais, embora terreno de muitas disputas e de mobilizações de vários atores extraparlamentares, talvez não tenham se constituído em um dos setores mais sensíveis ao confronto, mesmo no âmbito das reformas implantadas na década de 1990. Nas revisões da década seguinte, as mudanças no setor obtiveram um grau mais elevado de consenso. De todo modo, nos três países, o Legislativo debateu propostas, apresentou alternativas, negociou acordos e constituiu maiorias para aprovar mudanças nas normas educacionais.

mais válida na Argentina e no México, em decorrência do maior grau de unidade partidária em seus sistemas políticos. Contudo, apesar do apoio no atacado da base parlamentar do governo, colar excessivamente na agenda governista pode, em muitas circunstâncias, abrir espaço para a oposição, que decerto não deixa de identificar potenciais ou efetivos aliados na sociedade. Assim, durante a tramitação de significativa parte das matérias educacionais analisadas, mesmo constituindo uma maioria, a base parlamentar governista, por meio de suas lideranças e de relatores de proposições, prontificou-se a negociar com a oposição e com eventuais aliados insatisfeitos, na busca de alguma forma de consenso.

10. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os argumentos apresentados neste estudo explicitam a abordagem fortemente histórica conferida à pesquisa. Apesar do aspecto mais tradicional do tema, não se deixou de buscar a contribuição das reflexões e procedimentos desenvolvidos pelos historiadores do segmento que se convencionou denominar “Nova História”, caracterizado, em linhas bem gerais, pela abertura a diferentes historicidades, objetos e abordagens. Igualmente importante foi o apoio dos princípios do institucionalismo histórico, não apenas em seu enfoque na ideia de processo e de continuidade, mas também nas rupturas e na mudança que os períodos de estabilidade comportam, conforme as referidas advertências de Thelen.

Assim, buscou-se realçar a *longue durée* e os aspectos estruturais, ao mesmo tempo em que as possibilidades de agenciamento foram consideradas. Isso se revelou particularmente significativo nos momentos de ruptura. Conforme a sentença de (LLOYD, 1985, p. 186), “devemos buscar a fonte básica da mudança social no conflito entre a necessidade social e as atitudes e escolhas individuais”. Norbert Elias (1994) sustentou brilhantemente a ideia de que, em toda sociedade, constantemente são abertas oportunidades para decisões individuais. A vida contém momentos-chave em que as pessoas fazem escolhas, das quais, “conforme sua posição social, pode depender seu destino pessoal imediato, ou de uma família inteira, ou, ainda, em certas situações, de nações inteiras ou de grupos dentro delas” (p. 48). Contudo, a margem de decisão de um indivíduo se encontra imersa na “rede social”; ela depende da “estrutura e da constelação histórica da sociedade em que ele vive e age” e “não existe uma fórmula geral indicando a grandeza exata dessa margem individual em todas as fases da história e em todos os tipos de sociedades” (p. 49).

Poucos pensadores políticos enalteceram tanto a capacidade humana de agir como Hannah Arendt. Em seu pensamento, a ação – que tem seu complemento no discurso – constitui a atividade mais nobre e mais essencialmente humana. Por meio dela, o homem se revela como sujeito, “abandona seu esconderijo para mostrar quem é, para revelar e exibir sua individualidade” (ARENDT, 1987a, p. 199). A ação constitui a essência do espaço público, onde os homens falam e criam, portanto, a história. Por meio dela, os homens adquirem a faculdade de começar o novo e superam a incapacidade de diferenciação do “*animal laborans*” e o utilitarismo do “*homo faber*”, para afirmar sua singularidade, sua liberdade. Todavia, em sua visão mais filosófica do

que científica, mais comprometida em instigar os homens a amar o mundo do que em efetuar análises históricas acuradas, Arendt não contrapôs a capacidade humana de agir à noção de condicionamento estrutural. Há, sim, um equivalente na necessidade, imposta pelo “*animal laborans*”. Nesse sentido, sua visão da modernidade era sombria. A partir do século XVIII, com o surgimento da esfera social, elementos da vida privada, ligados à sobrevivência da espécie, começaram a invadir o espaço público. Na sociedade, o econômico se fortaleceu e buscou efetuar o eclipse da ação, da vida política. Na visão de Arendt, essa tendência acentuou-se no século XX, com o aparecimento da sociedade de massas e sua força homogeneizante. A crise do mundo comum, o ressentimento dos que foram excluídos da sociedade e o isolamento do homem atomizado constituíram apenas o entreto de uma evolução que conduziu, em seu momento mais radical, à experiência do totalitarismo (ARENDT, 1989).

Todavia, nem esse extremo suprimiu do homem a capacidade de agir: afinal, foram ações humanas, individuais e coletivas, que destruíram o totalitarismo. Mas todas as iniciativas não puderam fugir ao peso da “rede social”, de que fala Elias, ou das estruturas socioeconômicas, como prefere Lloyd e outros autores.

Em uma perspectiva institucional, a pesquisa procurou identificar tanto os elementos de acordo e equilíbrio quanto os conflitos originados por aspectos distributivos. Afinal, o poder é um componente essencial no âmbito das instituições. Além disso, as instituições não existem em um vácuo: elas fazem parte de um contexto mais amplo e as interações entre diferentes instituições e atores devem constituir um foco constante de atenção. Desse modo, concordamos com a avaliação de Boudon (1998, 2003) de que a TER pode ser bastante útil em determinadas situações; contudo, suas pretensões universalistas devem ser descartadas.

Conforme procuramos mostrar, nos estudos comparados com abordagem histórica, o recurso a poucos casos não está isento de limitações. Não nos parecem procedentes, contudo, as críticas que lhes são dirigidas quanto ao enviesamento das amostras na seleção dos casos. Sem dúvida, essa opção tende a ser menos válida na capacidade de generalização. Contudo, o que se perde nesse aspecto, pode ser compensado pelo aprofundamento das análises. Isso permite confrontar de forma mais acurada as hipóteses explicativas e as evidências empíricas. Ademais, podem-se obter ganhos consideráveis no aumento da validade conceitual.

Nossa pesquisa buscou a convergência entre diferentes linhas teóricas. Embora tenhamos insistido nessa possibilidade, bem como apontado os esforços que

alguns acadêmicos têm despendido nesse sentido, existem, sem dúvida, significativos elementos de divergência nos postulados dos diferentes paradigmas. Os mais relevantes foram indicados e alguns deles não têm necessariamente a distância que por vezes se lhes dão. Ainda assim, como lembrou Lichbach (2009, p. 60), não há simetria nessa questão: “a distância do racionalismo para o construtivismo é uma rápida viagem de carro, enquanto ir do construtivismo para o racionalismo é uma viagem marítima”.²³⁸ Desse modo, o autor lembra a velha máxima: “forte em racionalidade, fraco em cultura e estrutura; forte em cultura fraco em racionalidade e estrutura; forte em estrutura, fraco em racionalidade e cultura” (p. 60). Por isso, Lichbach lembrou que os pesquisadores de política comparada descobriram a necessidade de escolha e aqueles que se recusam a fazê-lo enfrentam problemas. Sentença severa, mas caminho mais fácil. De todo modo, há de se concordar com o autor de que os confrontos entre racionalidade, cultura e estrutura têm produzido uma boa quantidade de ideias críticas e criativas: “a competição entre paradigmas, portanto, não é irrelevante nem contraprodutiva; ela é o motor da criatividade. A pesquisa pode progredir por meio do conflito de paradigmas” (p. 66). Mas, por que também não do esforço em aproximá-los? Decerto, esse também pode ser um caminho frutífero, na linha do “pluralismo teórico sem relativismo”, a que se refere Corcuff (2011).²³⁹ Qualquer que seja a escolha, há de se esperar um esforço para construir hipóteses explicativas e uma permanente atitude interrogativa.

Brasil, Argentina e México possuem identidades em sua formação histórica que podem ser apresentadas como elementos de resistência à mudança social. Os três países carregam a marca de uma rígida estratificação social, constituída no processo que levou à formação de grandes propriedades rurais e de Estados com fortes traços patrimonialistas. As três nações, igualmente, buscaram, a partir de meados do séc. XX, superar sua inserção no mercado internacional como economias menos desenvolvidas, mediante o processo de substituição de importações, cujo fracasso se evidenciou durante a crise da década de 1980. Contudo, suas economias se industrializaram, mas a um alto custo (endividamento e inflação) e com poucos avanços na distribuição de renda e no combate à pobreza.

²³⁸ Lichbach (2009) associou o paradigma “construtivista” ao culturalismo.

²³⁹ Na mesma linha, Katznelson (2003, p. 280) defendeu a coerência na combinação entre explicações “holísticas” e “individualistas”: “o ponto a ser considerado é quando e como elas podem ser relacionadas em uma coerente síntese de periodização e preferências, admitidos arranjos significativos de seus elementos de um momento histórico a outro”.

No campo político-institucional, os três países foram marcados pela persistência de traços de autoritarismo. Brasil e Argentina seguiram uma trajetória mais semelhante, com uma sucessão de golpes de Estado e de períodos de ditadura e de retorno à democracia – ou a um regime político que dela se assemelhava –, que as duas nações tentam consolidar desde a década de 1980. Já o México passou por um processo revolucionário que, uma vez finalizado, gerou um longo regime que combinava elementos de democracia e de autoritarismo e que não resistiu aos desgastes do tempo e das mudanças sociais e econômicas do fim do século XX.

Não obstante as diferenças entre suas trajetórias históricas e, especificamente, entre seus sistemas educacionais, Brasil, Argentina e México chegaram à década de 1990 com evidentes problemas sociais e econômicos e com indicadores educacionais reconhecidamente ruins, em especial na educação básica pública. Seus formuladores de políticas públicas e amplos segmentos de suas populações identificaram a necessidade de promover reformas em vários setores, ainda que muitas divergências existissem sobre as alternativas a escolher. Mas a percepção dos problemas era amplamente compartilhada e as soluções vinham sendo concebidas por especialistas, seja no meio acadêmico, seja em órgãos técnicos governamentais e, eventualmente, privados.

O terceiro fluxo proporcionou a convergência com os problemas e as soluções quando governos democráticos (Brasil e Argentina) ou em processo de democratização (México) obtiveram sucesso, ainda que sujeito a diversas intempéries, na estabilização da economia e na retomada do crescimento. As reformas educacionais foram desencadeadas de forma *top down*, em grande parte pelo Poder Executivo, embora os temas pertinentes já estivessem em circulação no âmbito social e mesmo no meio parlamentar, inclusive, em vários casos, na forma de proposições legislativas. No Brasil, o ponto fulcral foi a reformulação dos mecanismos de financiamento do ensino, inicialmente centrados no nível fundamental. Na Argentina e no México, o marco inicial foi a descentralização da gestão escolar para os governos subnacionais. Nos três países, a lei geral sobre educação foi alterada, com a promoção de significativas inovações. Também houve mudanças nas normas constitucionais sobre educação e em leis específicas do setor.

As reformas foram protagonizadas por vários atores, embora não tenha constituído objetivo desta tese o estudo do papel dos atores extraparlamentares. Proceder de outra forma, desenvolvendo a atuação desses atores, teria significado um

grande enriquecimento ao estudo. Contudo, teria levado a uma perda de foco sobre a tese que se buscou defender. Nos três casos, cumpre reiterar, o Poder Executivo, ressalvadas as exceções apresentadas, desencadeou o processo e foi seu principal promotor. Na Argentina, os governadores foram os principais interlocutores dos Poderes Executivo e Legislativo, mas também se manifestaram sindicatos, professores, demais trabalhadores da educação, estudantes e mesmo o povo nas ruas, como durante uma fase de tramitação da LEF na Argentina. No México, o SNTE foi o principal protagonista extraparlamentar, seguido pelos governadores. No Brasil, a negociação com os dois poderes esteve mais diluída, mas os governos subnacionais, em especial os estaduais, tiveram papel de destaque, embora nem sempre seus interesses coincidiram; também tiveram papel relevante diversas entidades sociais, particularmente do meio sindical, e as principais lideranças municipais. Estudos específicos mais aprofundados merecem ser feitos para mostrar o papel desses atores e mesmo de outros menos notados, como a mídia e os meios empresariais.

Os três países precisaram mudar suas legislações, o que exigiu, de alguma forma, a participação do Poder Legislativo. Sem abandonar práticas tradicionais de clientelismo e de troca de favores, bem como seus projetos paroquiais e eleitorais, que expressam a racionalidade, muitas vezes eticamente criticável, de seu comportamento, os parlamentos cumpriram o seu papel: aprovaram várias mudanças constitucionais e legais. Esse processo, naturalmente, apresentou particularidades em cada um dos países em foco. Todavia, nos três casos, podem-se identificar elementos que concluem em favor de uma abordagem de integração das teorias positivas da organização legislativa – a teoria distributiva, a informacional e a partidária –, de acordo com as variadas circunstâncias que caracterizam o processo legislativo.

No Brasil, o Congresso Nacional aperfeiçoou as propostas originais do FUNDEF e o FUNDEB, ainda que mantendo seus fundamentos e mecanismos essenciais. Apesar da significativa influência do Poder Executivo na versão final da LDB, o trabalho efetuado por parlamentares das duas casas não foi relegado, por mais que o discurso dos que se consideraram derrotados tenha deixado entrever outro desfecho. O processo de tramitação de outras proposições sobre matéria educacional evidencia um parlamento que opina, protesta, sugere, negocia, mas que não deixa de deliberar de acordo com o preceito de legitimidade das decisões tomadas pela maioria, que os governos FHC e Lula, via de regra, conseguiram articular.

Na Argentina, após a surpresa do primeiro ato do ministro Cavallo, o Congresso Nacional, respaldado principalmente pelos governadores, surgiu como ator mais relevante nos debates do processo de descentralização. O Senado, especificamente, participou da negociação que buscava uma saída para o impasse entre o governo nacional e os governos provinciais. A tramitação da LEF revelou-se tumultuada, com o parlamento tornando-se o centro das atenções da comunidade educacional, ainda que pressionado pelo protesto das ruas, de um lado, e pelas preferências do Poder Executivo, do outro. Já a tramitação da LES, apesar de gerar intenso debate, encontrou uma oposição enfraquecida, no parlamento e fora dele. A derrocada do menemismo e a desastrada passagem dos radicais pelo poder federal abriram caminho para um Poder Executivo mais forte, que buscou governar sob o signo da emergência, o que facilitou a aprovação dos novos rumos conferidos às reformas educacionais – em muitos aspectos mais formais e simbólicos do que transformadores –, ocasião em que, mesmo mais acuado pelo contexto de crise e fortalecimento do poder presidencial, o parlamento não deixou de apresentar sugestões, de buscar o consenso e – principalmente, a oposição dentro dele – de protestar.

No México, o Poder Legislativo teve papel menos relevante na era da hegemonia do PRI, particularmente na negociação do ANMEB, sem deixar, no entanto, de ser palco de negociações nas mudanças legais e constitucionais de 1991-93. Ademais, viu sua atuação se tornar mais relevante desde o início do *gobierno de alternancia*, em 2000, embora com o efeito de dificultar inovações legislativas, ao menos na concepção de alguns atores. Mas na área educacional, o papel do Legislativo teve importância maior nas leis mais gerais e nas questões orçamentárias, dado que significativa parte das políticas públicas do setor prescinde de legislação aprovada pelo Congresso.

Nos três países, as reformas atingiram de forma mais ampla a educação básica. Houve mudanças na educação superior. Contudo, seu caráter foi mais contido, a se considerar as propostas que circulavam, em especial para o setor público, em alguns meios técnicos e políticos, particularmente a partir de recomendações de agências internacionais, como o Banco Mundial. A contenção das mudanças no nível superior deveu-se, em grande parte, à reação de desconfiança e mesmo de hostilidade em relação a essas propostas, principalmente relacionadas ao financiamento, entre dirigentes, professores e estudantes das universidades públicas. Mas as mudanças encontraram, também, a resistência das maiorias parlamentares, atingindo, portanto, as hostes

governistas. Assim, houve tanto “vetos” parlamentares a essas temáticas quanto antecipação da reação parlamentar negativa pelo Poder Executivo, que evitou o envio de proposições ao Congresso ou moderou o seu tom. Assim, no Brasil, a intenção do governo FHC de regulamentar a autonomia universitária, a partir de uma emenda constitucional, não obteve sucesso. A lei de reforma universitária do governo Lula, bem mais moderada, não conseguiu aprovação parlamentar, embora alguns temas a ela relacionados tenham sido aprovados de forma fatiada. Na Argentina, o governo Menem, que desejava ver o fim da gratuidade do ensino superior público, foi obrigado a recuar, mas conseguiu deixar a decisão para as próprias universidades públicas, contra o voto da oposição radical e socialista e até de justicialistas dissidentes. Além disso, foi obrigado a fazer concessões sobre o papel orçamentário do governo central na manutenção das universidades nacionais. No México, sequer houve mudanças na lei de educação superior e a Câmara dos deputados tornou-se palco de divergências entre as universidades autônomas e o Poder Executivo nas deliberações orçamentárias.

Sem entrar no mérito do grau de sucesso das reformas educacionais,²⁴⁰ que continuam em curso, com grandes desafios a superar, a análise das negociações que as envolveram revela o dinamismo da formulação das políticas públicas e esclarece melhor os papéis desempenhados pelos diversos atores políticos, inclusive aqueles que tradicionalmente tendem a ser relegados pelas pesquisas, como é o caso do Poder Legislativo. Destacar o papel dos parlamentos nacionais não significa defender a ideia de que houve uma ação homogênea dessas instituições. Nos três países, houve momentos de maior e de menor intensidade nas intervenções parlamentares na elaboração das políticas públicas educacionais, por meio do processo legislativo. Contudo, no âmbito do Poder Legislativo, em todo o período em foco, foram apresentadas alternativas às decisões tomadas pela maioria, as quais, por sua vez, também não deixaram de ser moldadas, em graus variáveis, por negociações. Assim, a oposição parlamentar, na maior parte das vezes, manifestou-se mais contra a forma, o alcance e determinadas particularidades das propostas governistas do que contra as reformas em si.

²⁴⁰ A avaliação dos resultados das reformas educacionais empreendidas no período, vale reiterar, não constitui objetivo desta pesquisa. Para que isso fosse feito, teria sido necessário um amplo debate com a vasta literatura pertinente — que, por sinal, em boa parte, oscila entre conclusões provisórias e considerações partidárias e ideológicas —, além do levantamento de dados primários. A perda de foco sobre a tese, também nesse caso, teria sido inevitável.

A tese da delegação parece comprovada nos casos estudados, embora, naturalmente, precise ser bem matizada. De fato, a delegação ocorre em dois momentos institucionais distintos. Ela se manifesta nas situações em que a base governista aprova proposições vindas do Poder Executivo sem mudanças significativas, independentemente das razões que fundamentam a decisão de cada parlamentar ou partido – desde políticas de *pork* até a convicção de que a medida é a mais adequada para o país. Portanto, essa delegação é da maioria governista. Contudo, nos três países, em graus variados, há uma delegação mais institucionalizada, que se manifesta nos poderes constitucionais – e, no caso do México da era priísta, metaconstitucionais – conferidos ao presidente pelo sistema político. Essa delegação tem raízes históricas e culturais mais profundas, que naturalmente apresentam especificidades nacionais, mas também contêm elementos compartilhados, entre os quais merece ser destacada a forte tradição presidencialista. Apesar das críticas que surgem aos amplos poderes presidenciais em diversos meios, inclusive no parlamentar, as reformas políticas debatidas e eventualmente aprovadas pouco mudaram esse quadro, talvez pela perspectiva comum dos diferentes grupos concorrentes de exercer tais prerrogativas no caso de vitória eleitoral para a titularidade do Poder Executivo. A esse respeito, é notório o caso do uso recorrente de medidas provisórias no Brasil, fortemente criticado pela oposição e visto pelos governistas como uma espécie de mal necessário à governabilidade.

De toda forma, a evolução das reformas educacionais nos três países revelou um Poder Legislativo coparticipante do processo, naturalmente com papel específico, como foro de debates, como produtor de leis – de sua iniciativa ou não –, como instância de veto e, eventualmente, como órgão de fiscalização – enfoque de fato pouco explorado. Desse modo, os congressos nacionais, por meio da expressão final de sua maioria, são corresponsáveis pelos avanços obtidos no campo educacional em diversas circunstâncias (como na ampliação dos direitos educacionais ou na aprovação de dotações orçamentárias maiores para o setor), mas igualmente, pelo papel subordinado a que a educação foi, com frequência, relegada (como na aprovação de orçamentos limitados diante das necessidades criadas por uma longa história de exclusões). Em suma, ainda que de forma heterogênea, o Legislativo não deixou de se apresentar como freio e contrapeso ao Poder Executivo.

FONTES DOCUMENTAIS*

1. Debates parlamentares

Brasil

ACD: Anais da Câmara dos Deputados.

Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=A>

CD-NT: Câmara dos Deputados, Notas Taquigráficas.

DCD: Diário da Câmara dos Deputados.

Disponível em: <http://imagem.camara.gov.br/diarios.asp?selCodColecaoCsv=D>

DCN: Diário do Congresso Nacional.

Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/diarios/Diario>

DSF: Diário do Senado Federal.

Disponível em: <http://legis.senado.gov.br/diarios/Diario>

Argentina

DS-CDN: *Diario de Sesiones – Cámara de Diputados de la Nación.*

DS-CSN: *Diario de Sesiones – Cámara de Senadores de la Nación.*

CSN-VT: *Cámara de Senadores de la Nación – Versiones Taquigráficas.*

Disponível em: <http://www.senado.gov.ar/web/taqui/cuerpo1.php>

CDN-VT: *Cámara de Diputados de la Nación – Versiones Taquigráficas.*

Disponível em: <http://www.diputados.gov.ar/secparl/dtaqui/versiones/index.html>

México

DDCD: *Diario de los Debates – Cámara de Diputados.*

Disponível em: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

DDSR: *Diario de los Debates – Senado de la República.*

Disponível em: <http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=3>

2. Proposições legislativas: textos, tramitação e pareceres

Brasil

Câmara dos Deputados. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/>

Senado Federal. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/atividade/>

* Acesso em várias datas entre 2011 e 2013.

Argentina

Cámara de Diputados de la Nación. Disponível em:

http://www.diputados.gov.ar/frames.jsp?mActivo=proyectos&p=http://www1.hcdn.gov.ar/proyectos_search/bp.asp

Cámara de Senadores de la Nación. Disponível em:

<http://www.senado.gov.ar/web/proyectos/cuerpo1.php>

México

Cámara de Diputados. Disponível em:

http://www.diputados.gob.mx/informacion_parlamentaria.htm

Senado de la República. Disponível em:

<http://www.senado.gob.mx/?ver=sp&mn=3>

3. Legislação

Brasil

Presidência da República. Portal da Legislação. Disponível em:

<http://www4.planalto.gov.br/legislacao>

Argentina

Cámara de Diputados de la Nación: Disponível em:

<http://www.diputados.gov.ar/frames.jsp?mActivo=legislacion&p=http://www.hcdn.gov.ar/legis>

INFOJUS – *Sistema Argentino de Información Jurídica* – *Ministério de Justicia y Derechos Humanos*. Disponível em: <http://www.infojus.gov.ar/>

México

Cámara de Diputados. Disponível em:

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRANCHES, Sérgio H. "O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro". *Dados*, 31(1), 1988, pp. 5-33.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da federação. Os governadores e a redemocratização brasileira*. 2ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- AFONSO, José Roberto & JUNQUEIRA, Gabriel. "O federalismo na organização do Estado brasileiro pela Constituição de 1988". In: DANTAS, Bruno *et alii* (orgs.), *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Estado e economia em vinte anos de mudanças* (v. IV). Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 203-244.
- AFRANIO PEIXOTO, Julio. "Cem annos do ensino primario". In: *Livro do Centenário da Câmara dos Deputados: 1826-1926*. 1º vol. 2ª ed. *Fac-similar*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.
- AGOZINO, Adalberto C. "El estilo político de la Unión Cívica Radical en la Argentina 1890-1930".
Disponível em: http://adalbertoagozino.blogspot.com.br/2012_05_01_archive.html
Acesso em: 4 dez. 2012.
- AGUILAR, Luis F. "Introducción". In: AGUILAR, Luis F. (comp.). *Política pública*. México, DF: Siglo XXI, 2010.
- ALCÁNTARA, Armando. "Políticas educativas y neoliberalismo en México: 1982-2006", *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 48, 2008, p. 147-165.
- ALEMÁN, Eduardo & CALVO, Ernesto. "Analyzing legislative success in Latin America: The case of democratic Argentina", 2007. Disponível em: <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/calvo/aleman-calvo-in%20Odonell%20etal-lap-newvoices.pdf> Acesso em: 22 jan. 2011.
- ALMEIDA, José Carlos Pires de. *História da instrução pública no Brasil, 1500 a 1889*. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989.
- ALMOND, Gabriel A. & VERBA, Sidney. *The civic culture: political attitudes and democracy in Five nations*. London: Sage, 1989 (originalmente publicado em 1963).
- ALVAREZ, Fernando. "Evolución de los salarios docentes en las dos últimas décadas", *Entrelíneas de la Política Económica*, nº 25, año4, jun. de 2010. Disponível em: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15391/Documento_completo.pdf?sequence=1 Acesso em: mai. 2013.
- ÁLVAREZ, Gonzalo & RUIZ, Guillermo. "La organización histórica del nivel universitario según bases constitucionales y legales". In: RUIZ, Guillermo (coord.). *La estructura académica argentina: análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires: Eudeba, 2012, p. 169-219.
- ALVEZ, Maria Helena Moreira. *Estado e oposição no Brasil (1964-1984)*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- AMADEO, Javier. "Ideias econômicas e poder político: o ingresso das reformas estruturais na agenda política argentina". *Teoria & Sociedade*, nº 17.1, jan.-jun de 2009, p. 32-57.
- AMENTA, Edwin. "What we know about development of social policy: comparative and historical research in comparative and historical perspective". In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (edit.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 91-130.

- AMES, Barry. *Os entraves à democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2003.
- _____. “Party discipline in the Chamber of Deputies”. In: MORGENSTERN, Scott & NACIF, Benito (ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 185-221.
- AMORIM NETO, Octávio. “Gabinetes presidenciais, ciclos eleitorais e disciplina legislativa no Brasil. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 43, nº 3, 2000, p. 479-519.
- AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano. “The Inefficient Secret Model revisited: The legislative input and output of Brazilian deputies”, *Legislative Studies Quarterly*, v. 28, nº 4, Nov. 2003, p. 449-479.
- AMORIM NETO, Octávio & TAFNER, Paulo. “Governos de coalizão e mecanismos de alarme de incêndio no controle legislativo de medidas provisórias”. *Dados*, v. 45, nº 1, 2002, p. 5-58.
- ARANCIBIA, Juan. “Reforma educativa en América Latina: cambios, problemas y desafíos”, *Cuadernos Americanos*, nº 118, 2006, p. 11-45.
- ARENDTS-KUENNING, Mary. “A report card for Lula: progress in education”. In: LOVE, Joseph & BAER, Werner (orgs.), *Brazil under Lula. Economy, politics, and society under the worker-president*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 205-220.
- ARENDT, Hannah. *A condição humana*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1987.
- _____. *Origens do totalitarismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 1989.
- ARISTEGUI, Carmen & TRABULSI, Ricardo. *Transición. Conversaciones y retratos de lo que se hizo y se dejó de hacer por la democracia en México*. 2ª ed. México, DF: Grijalbo, 2009.
- ARNAUT, Alberto. “El sistema de formación de maestros en México. Continuidad, reforma y cambio”. *Cadernos de Discussión*, 17. México, DF: Secretaria de Educación Pública, 2004.
- _____. “Gestión del sistema educativo federalizado, 1992-2010”. In: ARNAULT, Alberto & GIORGULI, Silvia (coord.). *Los grandes problemas de México*, v. 7 (*Educación*). México, DF: El Colegio de México, 2010, p. 234-267.
- ARRETICHE, Marta. “Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira”, *Revista de Sociologia Política*, 24, jun, 2005, p. 69-85.
- _____. “Emergência e desenvolvimento do *welfare state*: teorias explicativas”. Disponível em: <http://pt.scribd.com/doc/50820308/Arretche-1996-BIB> Acesso em: 12 dez. 2011.
- AUGUSTO, José. *Pela Educação Nacional*. Rio de Janeiro: Jornal do Commercio, 1918.
- AUYERO, Javier. *Poor people's politics. Peronist survival networks and the legacy of Evita*. Durham & London: Duke University Press, 2000.
- AZEVEDO, Mário Luiz Neves de & CATANI, Afrânio Mendes. “A universidade sob o peronismo: de Perón a Menem ou da gratuidade aos intentos de arancelamiento”, *Eccos Revista Científica, UNINOVE*, nº 1, v. 5, jun. 2003, p. 39-57.
- BAENA FLORES, Alejandro (deputado pelo PAN, ex secretário de educação da Baixa Califórnia Sul). Entrevista ao autor. México, DF, em 17 de março de 2011.
- BAER, Werner. *A economia brasileira*. São Paulo: Nobel, 1996.
- BALDIOLI, Alberto Amadeo & LEIRAS, Santiago. “De Néstor Kirchner a Cristina Fernández de Kirchner: ¿Un cambio ideológico dentro de la continuidad?”. In:

- LEIRAS, Santiago (compil.), *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008*. Buenos Aires: Promoreo Libros, 2012, p. 243-276.
- BANCO MUNDIAL. *Datos*. S.d. Disponível em: <http://datos.bancomundial.org/indicador> Acesso em: mar. 2013.
- BAQUERO, Marcello (org.). *Capital social, desenvolvimento sustentável e democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS, 2007.
- BARRETO, Angela Maria Rabelo Ferreira. “Professores do ensino de primeiro grau: quem são, onde estão e quanto ganham”. *Estudos em Avaliação Educacional*, nº 3, jan.-jun. 1991, p. 11-43.
- BARREYRO, Gladys Beatriz. “A função das políticas compensatórias na reforma educacional da década de 1990 na Argentina”. *Educar*, nº 22, 2003, p. 99-114.
- BARRIGA DELGADO, Emilio & VÁZQUEZ COTERA, Daniel. “Mexico: desigualdad y federalismo fiscal en las entidades federativas, 1940-2000”. *Comercio Exterior*, v. 56, nº 10, out. 2006, p. 834-842.
- BARRO, Robert J. “Education and economic growth”, OECD, 2000. Disponível em: <http://www.oecd.org/dataoecd/5/49/1825455.pdf> Acesso em: 11 dez. 2010.
- BARROSO, João. “O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas”. *Educação & Sociedade*, v. 26, nº 92, out. 2005, p. 725-751.
- BAUMAN, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.
- BERCHOLC, Jorge O. “La emergencia permanente del Estado democrático y el control parlamentario: el Parlamento frente a la crisis de la representación política, el decisionismo y la delegación legislativa permanente”. *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº 35, 2009, p. 421-454. Disponível em: http://www.derecho.uba.ar/investigacion/investigadores/publicaciones/bercholc-la_emergencia_permanente_en_rev_aragonesa.pdf Acesso em: 5 jul. 2013.
- BÉJAR ALGAZI, Luisa. *Los partidos en el Congreso de la Unión. La representación parlamentaria después de la alternancia*. México, DF: UNAM/Gernika, 2006.
- BENNETT, Andrew, “Process tracing and causal inference”. In: BRADY, Henri E. & COLLIER, David, *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. 2nd ed. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2010, p. 207-219.
- BENSUSÁN, Graciela & TAPIA, Luis Arturo. “El SNTE: uma experiência singular en el sindicalismo mexicano”, *El Cotidiano*, nº 168, jul-ago, 2011, p. 17-32.
- BEZEM, Pablo; MEZZADRA, Florencia & RIVAS, Axel. *Monitoreo de la Ley de Financiamiento Educativo*. Informe final. Buenos Aires: CIPPEC, nov 2012. Disponível em: <http://www.cippec.org/mlfe/> Acesso em: 2 jul. 2013.
- BIBLIOTECA ESCOLAR DE DOCUMENTOS DIGITALES. “Manifiesto de los estudiantes universitarios cordobeses por la reforma universitaria en 1918”. Disponível em: http://archivohistorico.educ.ar/sites/default/files/V_05.pdf Acesso em: 12 fev. 2012.
- BIDART CAMPOS, Germán J. “El federalismo argentino desde 1930 hasta la actualidad”. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 363-396.
- BLOCH, Marc. *Introdução à História*. 4ª ed. S. l.: Publicações Europa-América, s.d.
- BOHOSLAVSKY, Ernesto. “La incurable desidia y la ciega imprevisión argentinas”. In: FORNICITA, Karina *et alii Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Prometeo Libros/Universidad Nacional General Sarmiento, 2005, p. 107-129.

- BOITO JR., Armando. “As bases políticas do neodesenvolvimentismo”. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo. Disponível em: <http://eesp.fgv.br/sites/eesp.fgv.br/files/file/Painel%203%20-%20Novo%20Desenv%20BR%20-%20Boito%20-%20Bases%20Pol%20Neodesenv%20-%20PAPER.pdf>
Acesso em: 20 jun. 2013.
- BOLAÑOS, Bernardo & MALDONADO-MALDONADO, Alma. “El Congreso de la Unión y la educación durante el sexenio de Vicente Fox”. In: BERTUSSI, Guadalupe Teresinha (coord.). *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*. México, DF: Cámara de Diputados; Universidad Pedagógica Nacional; Miguel Angel Porrúa, 2009, p. 745-763.
- BOLT, J. & VAN ZANDEN, J. L. *The first update of the Maddison Project. Re-estimating growth before 1820. Maddison Project working papper 4*, 2013. Disponível em: <http://www.ggd.net/maddison/maddison-project/home.htm>
Acesso em: 21 jun. 2013.
- BONAL, Xavier. “Contra la pobreza... ¿desigualdad? La educación como estrategia de superación de la pobreza según el Banco Mundial. Algunos ejemplos de América Latina”. In: GOMÀ, Ricard & JORDANA, Jacint (eds.), *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundació CIBOD, 2004, p. 91-125.
- BONVECCHI, Alejandro & LODOLA, Germán. “The dual logic of intergovernmental transfers. Territorial coalition-building in Argentina”. Prepared for delivery at 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro: jun. 2009. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congresspapers/lasa2009/files/BonvecchiAlejandro.pdf> Acesso em: 12 dez. 2011.
- BONVECCHI, Alejandro & ZELAZNIK, Javier. “Measuring legislative input on presidential agendas (Argentina, 1999-2007)”, Prepared for delivery at the 2010 Congress of the Latin American Studies Association, Toronto, Canadá, out., 2010. Disponível em: <http://lasa.international.pitt.edu/members/congress-papers/lasa2010/files/3237.pdf>
Acesso em: 19 jan. 2012.
- BOSCHER, Fabián & CRUZ VÁZQUEZ, Juan. “El liderazgo presidencial en Raúl Alfonsín. Teoría y práctica”. In: LEIRAS, Santiago (compil.), *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012, p. 31-85.
- BOTANA, Natalio R. “El federalismo liberal en Argentina: 1852-1930”. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 224-259.
- BOUDON, Raymond. “Beyond rational choice theory”, *Annual Review of Sociology*, 2003, 29, p. 1-21.
_____. “Limitations of rational choice theory”. *American Journal of Sociology*, v. 104, nº 3, nov. 1998, p. 817-828.
- BOURDIEU, Pierre. *Questões de Sociologia*. Lisboa: Fim de Século, 2003.
- BOURDIEU, Pierre & PASSERON, Claude. *A reprodução: elementos para uma teoria do sistema de ensino*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1975.
- BRACHO GONZÁLEZ, Teresa. “Perfil educativo regional en México”, *Estudios Sociológicos*, v. 17, nº 51, p. 703-742.

- BRADY, David W., FEREJOHN, John, & POPE, Jeremy C. "Congress and civil rights policy: an examination of endogenous preferences". In: KATZNELSON, Ira & WEINGAST, Barry R. (edit.), *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russel Sage Foun3dation, 2005, p. 62-87.
- BRADY, Henri E., COLLIER, David & SEAWRIGHT, Jason. "Refocusing the discussion of methodology". In: BRADY, Henri E. & COLLIER, David, *Rethinking social inquiry: diverse tools, shared standards*. 2nd ed. Lanham: Rowman & Littlefield, 2010, p. 15-31.
- BRANDT, Cristina Thedim. "Impacto da criação de pequenos municípios após a Constituição de 1988 sobre a repartição de recursos do FPM". In: DANTAS, Bruno *et alii* (orgs.), *Constituição de 1988: o Brasil 20 anos depois. Estado e economia em vinte anos de mudanças* (v. IV). Brasília: Senado Federal, Instituto Legislativo Brasileiro, 2008, p. 37-63.
- BRAUDEL, Fernand. *História e ciências sociais*. 4ª ed., Lisboa: Presença, 1982.
- BRASLAVSKY, Cecília & BIRGIN, Alejandra. "Quines enseñan hoy en Argentina", *Proyecto principal de educación en América Latina y Caribe – Boletín 34*. Santiago: UNESCO/OREALC, 1994, p. 18-35.
- BUARQUE, Cristovam. Entrevista ao autor. Brasília, 17 de maio de 2013.
- BURKE, Peter. "Abertura: a nova história, seu passado e seu futuro". In: BURKE, Peter (org.), *A escrita da história: novas perspectivas*. São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1992, p. 7-37.
- CABALLERO, Arquímedes & MEDRANO, Salvador. "El Segundo período de Torres Bodet: 1958-1964". In: SOLANA, Fernando; CARDIEL REYES, Raúl & BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl (coord.). *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. 2ª ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 360-402.
- CADENA ROA, Jorge. "Los movimientos sociales en tiempos de alternancia (2000-2004)". In: CASTAÑOS, Fernando; LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio & LÓPEZ LEYVA (coord.), *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*. México, DF: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2007, p. 239-265.
- CAIXETA, Nely. "Educação" In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (orgs.), *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultural Editores Associados, 2002, p. 537-568.
- CALDERÓN, Fernando. "La inflexión política en el cambio sociocultural de América Latina". In: CALDERÓN, Fernando (coord.), *Escenarios políticos en América Latina: cuadernos de gobernabilidad democrática 2: trabajos del Observatório Regional*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2008, p. 15-101.
- CAMARGO, Aspásia. "La federación sometida. Nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática". In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 300-362.
- CAMÍN, Héctor & MEYER, Lorenzo. *À sombra da Revolução Mexicana: História mexicana contemporânea, 1910-1989*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2000.
- CAMP, Roderic Ai. *La política en México. El declive del autoritarismo*. 4ª ed. México, DF: Siglo XXI, 2010.

- CÂNDIDO, Alberto Gomes & AMARAL SOBRINHO, José (orgs.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992.
- CAREY, John & SHUGART, Matthew. “Poder de decreto: chamando os tanques ou usando a caneta”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 13, n. 37, 1998, p.149-184.
- CARMAGNANI, Marcello. “El federalismo liberal mexicano”. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 135-179.
- CARNOY, Martin. *A educação na América Latina está preparando sua força de trabalho para as economias do século XXI?* Brasília: UNESCO, 2004.
- CARVALHO, Carlos Eduardo. “O papel decisivo das finanças públicas diante da instabilidade econômica recorrente da América Latina”. *Indicadores Econômicos, FEE*, v. 30, nº 1, jun 2002, p. 31-48.
- CARVALHO, José Murilo de. *A construção da ordem: a elite política imperial*. Brasília: Universidade de Brasília, 1981.
- CASANOVA ÁLVAREZ, Francisco. “Presidencialismo disminuido y reforma del Estado estancada”. In: CORONA ARMENTA, Gabriel (coord.), *Los Poderes Federales en la consolidación democrática de México*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México/ Gernika, 2006, p. 45-54.
- CASAR, María Amparo. “Executive-Legislative relations: The case of México (1946-1997)”. In: MORGENSTERN, Scott & NACIF, Benito (ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 114-144.
- _____. “La agenda política del futuro inmediato”. In: FLORESCANO, Enrique (coord.). *La política en México*. México, DF: Santillana/Taurus, 2007, p. 337-351..
- CASTELLANOS, Fernando Cabrera & CORTÉS, René Lozano. *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México. Una propuesta de nivelación interjurisdiccional*. México, DF: Universidad de Quintana Roo; Miguel Porrúa, 2010.
- CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede*, v. 1. 7ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2003.
- CASTRO, Marcelo Lúcio Ottoni de. “As proposições sobre educação na 50ª e 51ª legislaturas (1995-2003)”. *Revista de Informação Legislativa*, ano 39, nº 156, out./dez., 2002, p. 265-287.
- _____. *A educação na Constituição de 1988 e na LDB*. Brasília: Andrequicé, 1998.
- CATANI, Afrânio Mendes & AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. “O sistema universitário argentino: um contraditório campo de reformas”. 28ª reunião anual da ANPED. Caxambu: 2005.
- Disponível em: <http://www.anped11.uerj.br/28/index.htm> Acesso em: nov. 2012.
- CATTERBERG, Gabriela & PALANZA, Valeria. Argentina: Dispersión y el auge de Cristina Fernández de Kirchner. *Revista de Ciência Política*. (Santiago), v. 32, n. 1, 2012, p. 3-30. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/revcipol/v32n1/art01.pdf> Acesso em: 26 ago. 2013.
- CAVALCANTE FILHO, João Trindade. “Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas. Uma proposta de releitura do art. 61, § 1º, II, e, da Constituição Federal”. *Textos para Discussão*, nº 122. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, 2013.

- CAVAROZZI, Marcelo. *Autoritarismo y democracia (1955-2006)*. Buenos Aires: Ariel, 2006.
- CEPAL (COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE). “Resumen ‘Panorama Social de América Latina’”. Nov., 2012. Disponível em: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/48455/PanoramaSocial2012DocI-Rev.pdf> Acesso em: jun. 2013.
- CESTARI, Regina. *A LDB e o contexto nacional: o papel dos partidos políticos na elaboração dos projetos – 1986 a 1996*. Tese de Doutorado. Campinas, UNICAMP, 1997.
- CHAGAS, Helena. “Relações Executivo-Legislativo”. In: LAMOUNIER, Bolívar & FIGUEIREDO, Rubens (orgs.), *A era FHC: um balanço*. São Paulo: Cultural Editores Associados, 2002, p. 331-367.
- CHEIBUB, José Antonio; FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. “Partidos políticos e governadores como determinantes do comportamento legislativo na câmara dos deputados, 1988-2006”. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, jun. 2009. p. 263-299.
- CHEVALIER, François. *América Latina. De la independencia a nuestros días*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1999.
- CLEARY, Matthew R. & STOKES, Susan C. *Democracy and the culture of skepticism. Political trust in Argentina and Mexico*. New York: Russel Sage Foundation, 2006.
- COLIN, Hary & WINCOTT, Daniel. “Structure agency and historical institutionalism”. *Political Studies*, v. 46, nº 5, dec. 1998, p. 951-957.
- CONRAD, Robert. *Os últimos anos da escravidão no Brasil (1850-1888)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- CORCUFF, Philippe. “Analyse politique, histoire et pluralisation des modèles d’historicité. Éléments d’épistémologie réflexive”. *Revue Française de Sciences Politiques*, v. 61, nº 6, déc. 2011, p. 1.123-1143.
- CÓRDOVA, Arnaldo. *La formación del poder político en México*. 30ª ed. México, DF: Ediciones Era, 2010.
- CORONA ARMENTA, Gabriel. “El presidencialismo mexicano en la consolidación democrática”. In: CORONA ARMENTA, Gabriel (coord.), *Los Poderes Federales en la consolidación democrática de México*. México, DF: Universidad Nacional Autónoma de México/ Gernika, 2006, p. 13-44.
- CORRALES, Javier. “Multiple preferences, variable strengths: the politics of education reform in Argentina”. In: KAUFMAN, Robert R. & NELSON, Joan M (org.), *Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization and globalization in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrom Wilson Center Press; Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press, 2004, p.315-349.
- CORTES, Rosalia & MARSHALL, Adriana. “Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa”, *Desarrollo Económico*, v. 39, nº 154, jul.-set. 1999, p. 195-212.
- COSTA, Emília Viotti da. *Da monarquia à república: momentos decisivos*. São Paulo, Fundação Unesp: 1999.
- COX, Gary & MACCUBBINS, Mathew. *Legislative Leviathan: Party government in the House*. Berkeley: University of California Press, 1993.
- COX, Gary & MORGENSTERN, Scott. “Epilogue: Latin America’s reactive assemblies and proactive presidents”. In: MORGENSTERN, Scott & NACIF,

- Benito (ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 446-468.
- CRUZ, Rosana Evangelista da. “Federalismo e financiamento da educação: a política do FNDE em debate”. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa, PINTO, José Marcelino de & CORBUCCI, Paulo Roberto (orgs.), *Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil*. Brasília: IPEA, 2011, p. 79-94.
- CUNHA, André Moreira & FERRARI, Andrés. “A Argentina depois da conversibilidade: um caso de novo-desenvolvimentismo?”. *Revista de Economia Política*, v. 29, nº 1, jan.-mar. 2009, p. 3-23.
- CUNHA, Célio da. *Educação e autoritarismo no Estado Novo*. 2ª ed. São Paulo: Cortez; Autores Associados, 1989.
- _____. “Plano Decenal: fundamentos, trajetória e alcance social”. *Em aberto*, ano 13, nº 59, jul./set. 1993, p. 23-35.
- CUNHA, Euclides da. *Os sertões*. São Paulo: Martin Claret, 2002.
- CUNHA, Luiz Antônio. *Educação, Estado e democracia no Brasil*. 3ª Ed. São Paulo: Cortez; Niterói: Universidade Federal Fluminense; Brasília: FLACSO do Brasil, 1999.
- CURY, Carlos Roberto Jamil. “A Educação na Revisão Constitucional de 1926”. In: FÁVERO, Osmar (org.), *A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1996*. Campinas, Autores Associados, 1996.
- DÍAZ, Rodolfo. *The reforms of the nineties in Argentina*. Harvard: Weatherhead Center for International Affairs of Harvard University, 2001. Disponível em: <http://programs.wcfia.harvard.edu/fellows/files/diaz.pdf>. Acesso em: 31 out. 2012.
- DION, Douglas. “Evidência e Inferência em estudos comparados”. *Revista Política Hoje*, v. 20, nº 1, 2011. Disponível em: <http://www.politica hoje.ufpe.br/index.php/politica/article/view/131/90> Acesso em: 4 fev. 2012.
- DONGHI, Tulio Halperin. *Historia Contemporánea de America Latina*. 3ª ed. Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- DRAIBE, Sônia M. “Federal leverage in a decentralized system: education reform in Brazil”. In: KAUFMAN, Robert R. & NELSON, Joan M (org.), *Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization and globalization in Latin America*. Washington, D.C.: Woodrom Wilson Center Press; Baltimore & London: The Johns Hopkins University Press, 2004, p 375-406.
- DUNAYEVICH, Adolfo. “El uso de las nuevas tecnologías por las organizaciones sociales”. In: ROA, Jorge Cadena, *Las organizaciones civiles mexicanas hoy*. México, DF: Universidad Autónoma de México, 2004, p. 253-268.
- DWORAK, Fernando. “Un Congreso vulnerable: la precariedad institucional del poder legislativo”. *Este País*, jul. 2009, p. 10-15.
- ELHISTORIADOR. *Evolución del analfabetismo en Argentina 1869 – 1980. Porcentaje sobre el total de la población de 14 años y más*. Disponível em <http://www.elhistoriador.com.ar/datos/alfabetizacion.php>. Acesso em: 12 fev. 2011.
- ELIAS, Norbert. *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1994.
- ELSTER, Jon. “Beyond rational self-interest. Authors and actors in French Constitution-making”. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen & GALVIN, Daniel. *Rethinking political institutions. The art of the State*. New York & London: New York University Press, 2006, p. 260-282.

- _____. “Rational choice theory: a case of excessive ambition”. *American Political Science Review*, 94, 2000, p. 685-695.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3ª ed. São Paulo: Globo, 2001.
- FEBVRE, Lucien. “História e Psicologia, segundo Febvre (1938)”. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). *Febvre: História*. São Paulo: Ática, 1978.
- FEREJOHN, John. “Racionalidad e interpretación: elecciones parlamentarias en Inglaterra en la primera época de los Estuardo”. *Foro Internacional*, v. 31, nº 4, abr.-jun. 1991, p. 517-545.
- FERRERAS, Norberto O. “A formação da sociedade argentina contemporânea. Sociedade e trabalho entre 1880-1920”. *História*, v. 25, nº 1, p. 170-181, 2006.
- FERNÁNDEZ, Maria Anita, LEMOS, Maria Luisa & WIÑAR, David Leonardo. *La Argentina fragmentada. El caso de la educación*. Buenos Aires: Miño y Dávila, 1997.
- FERNÁNDEZ-ARIAS, Eduardo & MONTIEL, Peter. “Reforma econômica y crecimiento en América Latina durante La década de 1990”. *Pensamiento Iberoamericano. Revista de Economía Política*, v. extra., 1998, p. 87-119.
- FERRIÉ, Jean-Noël, DUPRET, Baudouin e LEGRAND, Vincent. “Comprendre la délibération parlementaire. Une approche praxéologique de la politique en action”. *Revue Française de Sciences Politiques*, v. 59, nº 3, 2009.
- FIGUEIREDO, Angelina. “Government coalition in Brazilian democracy”. *Brazilian Political Science Review*, v. 1, nº 2, 2008.
- _____. & LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas Editora, 1999.
- FILMUS, Daniel. *Estado, sociedad y educación en la Argentina de fin de siglo: proceso y desafíos*. Buenos Aires: Troquel, 1996.
- _____. (comp.). *Para qué sirve la escuela*. Buenos Aires: Tesis – Grupo Editorial Norma, 1993.
- FISHLOW, Albert & STEPAN, Alfred (org.). *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 1988.
- FLEURY, Sonia. “Reforma del Estado”. *Revista de Administração Pública*, nº 5, out. 2001, p. 7-48.
- GALLEGOS, Miguel. “La educación en Latinoamérica y El Caribe: puntos críticos y utopías”. *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. 34, nºs 1-2, 2005, p. 7-34.
- GARCÍA, Ignacio Andrés. “Ley de Educación Superior (1995). Conflictos y discusiones en torno al tratamiento legislativo de la ley. Universidad de Buenos Aires, s. d. Disponível em: <http://www.slideshare.net/IgnacioGarcia17/anlisis-ley-de-educacin-superior-1995> Acesso em: mai. 2013.
- GARCÍA FANLO, Luís. *Genealogía de la argentinidad*. Buenos Aires: Gran Aldea Editores, 2010.
- GARCÍA MONTERO, Mercedes & ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel. “Os determinantes do sucesso legislativo presidencial na América Latina. Partidos e instituições”. In: INÁCIO, Magna & RENNÓ, Lucio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 157-205.
- GEDDES, Barbara. “How the cases you choose affect the answers you get: selection bias in comparative politics”. *Political Analysis*, v. 2 (1), p. 131-150.

- GIBSON, Edward & CALVO, Ernesto. "Federalism and low-maintenance constituencies: territorial dimensions of economic reform in Argentina". *Studies in Comparative International Development*, v. 35, nº3, 2000, p. 32-55.
- GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. São Paulo: UNESP. 1991.
- _____. *Em defesa da sociologia. Ensaios, interpretações e réplicas*. São Paulo: UNESP, 2001.
- GINDIN, Julián José. *Por nós mesmos. As práticas sindicais dos professores públicos na Argentina, no Brasil e no México*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.
- GINZBURG, Carlo. *Olhos de madeira: nove reflexões sobre a distância*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001.
- GOLDBERG, Pinelopi Koujianou & PAVCNIK, Nina. "Distributional effects of globalization in Development countries". Revised draft, 2006. Disponível em http://www.princeton.edu/~pennykg/JEL_Globalization.pdf. Acesso em 14 dez. 2010.
- GOLDSTONE, Jack A. "Comparative historical analysis and knowledge accumulation in the study of revolutions". In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (edit.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 41-90.
- _____. "Initial conditions, general laws, path dependence, and explanation in historical sociology". *American Journal of Sociology*, v. 104, nº 3, nov. 1998, p. 829-845.
- GOMES, Cândido Alberto & AMARAL SOBRINHO, José (orgs.). *Qualidade, eficiência e equidade na educação básica*. Brasília: IPEA, 1992.
- GONÇALVES DIAS, Antonio. "Instrução pública nas Províncias do Pará, Maranhão, Ceará, Rio Grande, Paraíba, Pernambuco e Bahia". In: ALMEIDA, José Carlos Pires de. *História da instrução pública no Brasil, 1500 a 1889*. São Paulo: EDUC; Brasília: INEP/MEC, 1989.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo. *El Estado y los partidos políticos en México*. 2ª ed. México, DF: Ediciones Era, 1986.
- GONZÁLES MORALES, José Alberto (deputado pelo PRI). Entrevista ao autor. México, DF, em 16 de março de 2011.
- GORENDER, Jacob. *O escravismo colonial*. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1980.
- GREAVES L., Cecília. "La búsqueda de la modernidad". In: TANCK DE ESTRADA, Dorothy (coord.), *História mínima de la educación en México*. México, DF: El Colegio de México, Seminario de la Educación en México, 2010, p. 188-216.
- GREEN, Donald & SHAPIRO, Ian. "Teoria da escolha racional & Ciência Política: um encontro com poucos frutos?", *Perspectivas: Revista de Ciências Sociais*, v. 23, 2000, p. 169-206.
- GRINDLE, Merilee S. *Despite the odds. The contentious politics of education reform*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- _____. "Interests, institutions, and reformers: the politics of education decentralization in Mexico" In: KAUFMAN, Robert R. & NELSON, Joan M (org.), *Crucial needs, weak incentives: social sector reform, democratization and globalization in Latin America*. Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press; Baltimore & London, The Johns Hopkins University Press, 2004, p. 283-314.
- HABERMAS, Jürgen. *Conhecimento e interesse*. Rio de Janeiro: Guanabara, 1987.
- HADDAD, Sérgio (org.). *Banco Mundial, OMC e FMI: o impacto nas políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 2008.

- HALL, Peter A. "Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective". In: MAHONEY, James & THELEN, Kathleen (edit.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 204-223.
- HALL, Peter A. & TAYLOR, Rosemary C. R. "As três versões do neo-institucionalismo". *Lua Nova*, nº 58, 2003, p. 193-223.
- HERNÁNDEZ CHÁVEZ, Alicia. "Federalismo y gobernabilidad en México". In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 263-299.
- HIMMELSTEIN, Jerome & KIMMEL, Michael S. "Review Essay: States and Revolutions: the implication and limits of Skocpol's structural model". *American Journal of Sociology*, v. 86, nº 5, 1981, p. 1.145-1.154.
- HOBBSBAWN, Eric. *Era dos Extremos. O breve século XX, 1914-1991*. 2ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- _____. *Globalização, democracia e terrorismo*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- HUNTER, Wendy. "Corrupção no Partido dos Trabalhadores. O dilema do 'sistema'". In: NICOLAU, Jairo & POWER, Timothy J. (orgs.), *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p.155-167.
- IAIES, Gustavo & DELICH, André. "A reconstrução do 'comum' nos estados nacionais do século XXI". In: SCHWARTZMAN, Simon & COX, Cristián (edit.). *Políticas educacionais e coesão social. Uma agenda latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009, p. 173-228.
- IANNI, Octávio. *A sociedade global*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. S.d. Disponível em: http://downloads.ibge.gov.br/downloads_estatisticas.htm. *Tendências demográficas no período 1950/2000*. Disponível em: http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/tendencias_demograficas/comentarios.pdf. Acesso em: jan.-mar. 2013.
- IMMERGUT, Ellen. "The theoretical core of the new institutionalism". *Politics & Society*, v. 26, nº 1, 1998, p.5-34.
- INÁCIO, Magna. "Mudança procedimental, oposições e obstrução na Câmara dos Deputados". In: INÁCIO, Magna & RENNÓ, Lucio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 353-379.
- INCARNATO, Florencia & VACCARO. "De la Rúa: los ciclos en el poder de un líder que no supo ser". In: LEIRAS, Santiago (compil.), *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2012, p. 181-211.
- INEP/MEC – INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA/MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *SCenso Escolar*. S.d. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/basica-censo> Acesso em: jan.-abr. 2013.
- IPIB. Internet Produto Interno Bruto. *Evolução do PIB Brasileiro*. Disponível no endereço <http://www.ipib.com.br/pibbrasil/pibbrasil.asp>. Acesso em: 28 ago. 2007.
- JIMÉNEZ BADILLO, Margarita. "Gobernando sin mayorías parlamentarias en América Latina", *Opinião Pública*, v. 13, nº 1, jun. 2007, p. 148-184.

- JONES, Mark P. "Explaining the high level of party discipline in the Argentine Congress". In: MORGENSTERN, Scott & NACIF, Benito (ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 147-184.
- JONES, Mark P.; SAIEGH, Sebastian; SPILLER, Pablo T. & TOMMASI, Mariano. "Amateur legislators–professional politicians: the consequences of party-centered electoral rules in a federal system", *American Journal of Political Science*, v. 46, nº 3, jul. 2002, p. 656-669.
- KATZNELSON, Ira. "Periodization and preferences. Reflections on purposive action in comparative historical social science". In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (edit.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 270-301.
- KATZNELSON, Ira & WEINGAST, Barry R., "Intersections between historical and rational choice institutionalism". In: KATZNELSON, Ira & WEINGAST, Barry R. (edit.), *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russel Sage Foundation, 2005, p. 1-24.
- KAVANAGH, Dennis. "Why political science needs history". *Political Studies*, nº 39, 1991, p. 479-495.
- KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd ed. New York: Longamn, 2003.
- KISER, Edgar & HECHTER, Michael. "The debate on Historical Sociology: rational choice theory and its critics". *American Journal of Sociology*, v. 104, nº 3, nov.1998, p. 785-816
- KON, Anita *et alii* *Costos sociales de las reformas neoliberales en América Latina*. São Paulo: Pontificia Universidade Católica de São Paulo; Caracas: Universidad Central de Venezuela, 2000.
- KRAWCZYK, Nora Rut & VIEIRA, Vera Lúcia. "Homogeneidade e heterogeneidade nos sistemas educacionais: Argentina, Brasil, Chile e México". *Cadernos de Pesquisa*, v. 26, nº 129, set.-out., 2006, p. 673-704.
- KREHBIEL, Keith. *Information and legislative organization*. Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1992.
- LAMARRA, Norberto Fernández. "La educación superior en la Argentina". IESALC/UNESCO/Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la República Argentina, sl., sd.
Disponível em: <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001494/149464so.pdf>
Acesso em: jan. 2013.
- LATAPÍ SARRE, Pablo. "Federalismo en la legislación educativa", *Crónica Legislativa*, v. 4, nº 2, abr/maio, 1995, p. 23-38.
_____. *La SEP por dentro. Las políticas de la Secretaría de Educación Pública comentadas por cuatro de sus secretários (1992-2004)*. México, DF: Fondo de Cultura Econômica, 2004.
- LE ROY LADURIE, Emmanuel. *Le carnaval de Romans. De la Chandeleur au mercredi des Cendres, 1579-1580*. Paris: Gallimard, 1979.
- LEIRAS, Marcelo. *Todos los caballos del ey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina (1995-2003)*. Buenos Aires: Prometeo Libros, 2007.

- LEMOS, Leany Barreiro de S. “O Congresso Brasileiro e a distribuição de benefícios sociais no período 1988-1994: uma análise distributivista”, *Dados*, v. 44, nº 3, 2001, p. 561-605.
- LEVI, Margaret, “Reconsiderations of rational choice in comparative and historical analysis”. In: LICHBACH, Mark Irving & ZUCKERMAN, Alan S. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 117-133.
- LEVITSKY, Steven & MURILLO, María Victoria. “Argentina weathers the storms”, *Journal of Democracy*, vol., 14, nº 4, out, 2003, p. 152-166.
- _____. & _____. Argentina: from Kirchner to Kirchner”. *Journal of Democracy*, vol., 19, nº 2, out, 2008, p. 16-30.
- LICHBACH, Mark Irving. “Thinking and working in the midst of things. Discovery, explanation, and evidence in comparative politics”. In: LICHBACH, Mark Irving & ZUCKERMAN, Alan S. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 18-71.
- LIMONGI, Fernando. “Presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório”, *Novos Estudos Cebrap*, nº 76, nov. 2006, p. 17-41.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. “Processo orçamentário e comportamento legislativo: emendas individuais, apoio ao Executivo e programas de governo”, *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, nº 4, 2005, p. 737-776.
- _____. & _____. “Poder de agenda e políticas substantivas”. In: INÁCIO, Magna & RENNO, Lucio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 77-104.
- LONDOÑO, Juan Luis & SZÉKELY, Miguel. “Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa”, *Pensamiento Iberoamericano*, vol. extraordinário, 1998, p. 195-241.
- LOVE, Joseph L. “Federalismo y regionalismo en Brasil, 1889-1937”. In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 180-223.
- LOYO, Engracia. “La educación del pueblo”. In: TANCK DE ESTRADA, Dorothy (coord.), *História mínima de la educación en México*. México, DF: El Colegio de México, Seminario de la Educación en México, 2010, p. 154-187.
- LOYO, Engracia & STAPLES, Anne. “Fin del siglo y de un regimen”. In: TANCK DE ESTRADA, Dorothy (coord.), *História mínima de la educación en México*. México, DF: El Colegio de México, Seminario de la Educación en México, 2010, p. 127-153.
- LOYO BRAMBILA, Aurora. “El sello de la alternancia en la política educativa, México 2000-2005”, *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, v. 11, nº 30, jul.-set., 2006, p. 1065-1092.
- _____. “Política educativa y actores sociales”. In: ARNAULT, Alberto & GIORGULI, Silvia (coord.). *Los grandes problemas de México*, v. 7 (Educación). México, DF: El Colegio de México, 2010, p. 186-207.
- LUJAMBIO, Alonso. *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. Ciudad de México: Oceano, 2000.
- LUNA ARGUDÍN, María. *El Congreso y la política mexicana (1857-1911)*. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica; Fideicomiso Historia de las Américas, 2006.

- LYNCH, John. "As Repúblicas do Prata da Independência à Guerra do Paraguai". In: BETHELL, Leslie (org.), *História da América Latina: da Independência a 1870*. Vol. 3. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo; Imprensa Oficial do Estado; Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2001.
- MABIRE PONCE, Bernardo. "El debate con el pretexto de la reforma educativa de 1992 y lo que revela de México", *Foro Internacional*, v. 36, nº ½, jan.-jun 1996, p. 400-439.
- MAHONEY, James. "Combining institutionalisms: liberal choice and political trajectories in Central America". In: KATZNELSON, Ira & WEINGAST, Barry R. (edit.), *Preferences and situations: points of intersection between historical and rational choice institutionalism*. New York: Russel Sage Foundation, 2005, p. 313-333.
- _____. "Rational choice theory and the comparative method: an emerging synthesis?", *Studies in Comparative International Development*, 2000, 35, 2, p. 83-94.
- _____. "Strategies of causal assessment in comparative historical analysis". In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (edit.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 337-372.
- MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich. "Comparative historical analysis: achievements and agendas". In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (edit.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 3-38.
- MAHONEY, James & THELEN, Kathleen. "A Theory of gradual institutional change" In: MAHONEY, James & THELEN, Kathleen (edit.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p.1-37.
- MAINWARING, Scott. *Igreja Católica e política no Brasil (1916-1985)*. São Paulo: Brasiliense, 1989.
- _____. "Multipartism, robust federalism and presidencialism in Brazil". In: MAINWARING, Scott & SHUGART, Matthew (ed.), *Presidencialism and democracy in Latin American*. New York: Cambridge University Press, 1997.
- _____. *Rethinking party systems in the the third wave of democratization: The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MANSO, Antonio Palazuelos. "Introducción a la realidad económica latinoamericana". In: HARTO DE VERA, Fernando (comp.). *América Latina: desarrollo, democracia y globalización*. Madrid: Trama Editorial/CECAL, 2000, p. 25-66.
- MANN, Michael. "A crise do Estado-nação latino-americano" In: DOMINGUES, José Maurício & MANEIRO, Maria (orgs.), *América Latina hoje. Conceitos e interpretações*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 163-193.
- MARTINS, Paulo de Senna. *FUNDEB, federalismo e regime de colaboração*. Campinas: Autores Associados, 2011.
- MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. *O Poder Legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.
- MARVÁN LABORDE, Ignacio. "La Revolución mexicana y la organización política de México: la cuestión del equilibrio de poderes (1908-1932)". In: _____ (coord.). *La Revolución mexicana, 1908-1932*. V. 4. México, DF: CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 15-65.
- MATUTE, ÁLVARO. "La política educativa de José Vasconcelos". In: SOLANA, Fernando; CARDIEL REYES, Raúl & BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl (coord.).

- Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. 2ª ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 166-182.
- MEDINA PEÑA, Luis. *Hacia el nuevo Estado. México, 1920-1994*. 2ª ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- MEJÍA ZUÑIGA, Raúl. “La escuela que surge de la Revolución”. In: SOLANA, Fernando. CARDIEL REYES, RAÚL & BOLAÑOS MARTÍNEZ (coord.). *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. 2ª ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 183-233.
- MELO, Marcus André. “O sucesso inesperado das reformas de segunda geração: federalismo, reformas constitucionais e política social”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 48, nº 4, 2005, p. 845-889.
- MELUCCI, Alberto. *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- _____. “Um objetivo para os movimentos sociais?”, *Lua Nova, Revista de Cultura e Política*, nº 17, junho 1989, p. 59-65.
- MENDES, Marcos. “Descentralização do ensino fundamental: avaliação dos resultados do FUNDEF”. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2001. Disponível em: <http://pt.braudel.org.br/pesquisas/arquivos/downloads/descentralizacao-do-ensino-fundamental.pdf> Acesso em: nov. 2012.
- MÉNDEZ, José Luiz, “La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”. In: AGUILAR, Luis F. (comp.), *Política pública*. México, DF.: Siglo XXI Editores, 2010.
- MENEGUELLO, Rachel. *Partidos e governos no Brasil contemporâneo (1985-1997)*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- MIGDAL, Joel S. “Researching the State”. In: LICHBACH, Mark Irving & ZUCKERMAN, Alan S. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 162-192.
- MIGNONE, Emilio Fermín, *Política y universidad. El Estado legislador*. Buenos Aires: Lugar Editorial, 1998.
- MOACYR, Primitivo. *O ensino no Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: s. ed., 1916.
- MOE, Terry M. “Power and political institutions”. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen & GALVIN, Daniel. *Rethinking political institutions. The art of the State*. New York & London: New York University Press, 2006, p. 32-71.
- MOLINARI, Alejandro & MARTÍNEZ, Roberto F. *La educación pública: pasado, presente y futuro*. Avelaneda: Editorial de la Cultura Urbana, 2011.
- MONLEVADE, João. *Valorização salarial dos professores: o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação básica pública*. Tese de Doutorado. Campinas: UNICAMP, 2000.
- _____. “Algumas reflexões sobre a transição FUNDEF/FUNDEB”. Disponível em: http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/fundeb_art_monlevad.pdf Acesso em: 11 fev. 2013.
- MONTAÑO FERNÁNDEZ, Sergio. “El reto del financiamiento de la educación Algunas consideraciones sobre el gasto público en el sector educativo”. Disponível em: <http://congresoeducacion.snte.org.mx/?P=reflexiones6> Acesso em 12 mar. 2012.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. “Policy making in the first Lula government”. In: LOVE, Joseph & BAER, Werner (orgs.), *Brazil under Lula. Economy, politics, and*

- society under the worker-president*. New York: Palgrave Macmillan, 2009, p. 47-65.
- MONTORO, Xavier Arrizabalalo. “Las políticas de privatización en América Latina”. In: HARTO DE VERA, Fernando (comp.). *América Latina: desarrollo, democracia y globalización*. Madrid: Trama Editorial/CECAL, 2000, p. 69-84.
- MOREIRA, Carlos Américo Leite & SCHERER, Anfré Luís Forti. “‘Mercados emergentes’ e novas formas da dependência na América Latina”. *Indicadores Econômicos, FEE*, v. 30, nº 1, jun. 2002, p. 49-73.
- MORENO, Alejandro. “Issues and parties in the Mexican Congress. Is ideological differentiation a cause of gridlock?”. Paper presented at the conference “Reforming the State in México: The challenge after Fox and NAFTA”, The Kellogg Institute for International Studies, University of Notre dame – Hesburgh Center for International Studies, nov, 2004. Disponível em: <http://kellogg.nd.edu/events/pdfs/amoreno.pdf> Acesso em: 18 ago. 2009.
- MORGENSTERN, Scott & NEGRI, Juan. “Metas e desafios do estudo comparativo de Legislativos”. In: INÁCIO, Magna & RENNO, Lucio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 33-51.
- MUÑOS, Claudia; RUIZ, María Consuelo; SCHOO, Susana & RUIZ, Guillermo. “Redefiniciones académica y institucionales del sistema educativo durante el primer peronismo: continuidades y componentes innovadores”. In: RUIZ, Guillermo (coord.). *La estructura académica argentina: análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires: Eudeba, 2012, p. 169-219.
- MULHALL, Terry & MORAIS, Jorge Ventura de. “‘Mapeando o reino’ da sociologia histórica: reflexões acerca do modelo teórico-metodológico de Theda Skocpol”. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais (BIB)*, nº 45, 1º sem. de 1988, p. 25-50.
- MUÑOZ IZQUIERDO, Carlos. *Origen y consecuencias de las desigualdades educativas. Investigaciones realizadas en América Latina sobre el problema*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1996.
- MURANAKA, Maria Aparecida Segatto. *O Estado na definição de um projeto educacional: o público e o privado na trajetória da LDB*. Tese de Doutorado. São Carlos: Universidade Federal de São Carlos, 1998.
- MUSTAPIC, Ana María. “Oscillating relations: President and Congress in Argentina. In: MORGENSTERN, Scott & NACIF, Benito (ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p. 23-47.
- NACIF, Benito. “Las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo tras el fin del presidencialismo en México”, *Política y Gobierno*, v. XI, nº 1, 1º se, de 2004, p. 9-41.
- _____. “Understanding party discipline in the Mexican Chamber of Deputies: The centralized party model. In: MORGENSTERN, Scott & NACIF, Benito (ed.). *Legislative politics in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, p.254-284.
- NAGLE, Jorge. *Educação e Sociedade na Primeira República*. São Paulo, EPU; Rio de Janeiro: Fundação Nacional do Material Escolar, 1974, reimpressão (1976).
- NARDACCHIONE, Gabriel. “Las maniobras gubernamentales frente a la protesta: el conflicto educativo de 1992”. *Trabajo y sociedad*. Santiago del Estero: n. 17, dez. 2011.
- Disponível em: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1514-68712011000200011&lng=es&nrm=iso>. Acesso em: 5 nov. 2012.

- NEIBURG, Federico. *Os intelectuais e a invenção do peronismo*. São Paulo: Edusp, 1997.
- NOSIGLIA, María Catalina. “El proceso de sanción y el contenido de la Ley de Educación Nacional nº 26206: continuidades y rupturas”, *Praxis Educativa*, nº 11, 2007, p. 113-138.
- NOVAIS, Fernando A. *Portugal e Brasil na crise do Antigo Sistema Colonial (1777-1808)*. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 1985.
- NOVARO, Marcos & PALERMO, Vicente. *La dictadura militar (1976-1983): del golpe de Estado a la restauración democrática*. Buenos Aires: Paidós, 2003.
- NAVEIRO, Omar de León. “El desarrollo desde abajo. De la economía informal al desarrollo local”. In: HARTO DE VERA, Fernando (comp.). *América Latina: desarrollo, democracia y globalización*. Madrid: Trama Editorial/CECAL, 2000, p. 85-102.
- OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA EDUCACIÓN. “El SNTE y la política educativa”, *Este País*, nº 222, set. de 2009a, p. 54-58.
- _____. “La educación en la LX Legislatura. Saldos y pendientes”, *Este País*, nº 225, dez. de 2009b, p. 1-5.
- OCAMPO, José Antonio (ed.). *Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*. Bogotá: CEPAL/Alfaomega, Washington: Banco Mundial, 2005.
- O’DONNELL, Guillermo & SCHMITTER, Philippe. *Transições do regime autoritário: primeiras conclusões*. São Paulo: Vértice, 1988.
- OFFE, Claus. “Political institutions and social power. Conceptual explorations”. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen & GALVIN, Daniel. *Rethinking political institutions. The art of the State*. New York & London: New York University Press, 2006, p. 9-31.
- OIE (ORGANIZACIÓN DE ESTADOS IBEROAMERICANOS PARA LA EDUCACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA). *Sistemas Educativos Nacionales*. Disponível em: <http://www.oei.es/quipu/argentina/index.html#sis> Acesso em: fev. 2013.
- OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. *O papel do Poder Legislativo na formulação das políticas educacionais*. Tese de Doutorado. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005.
- OLMOS, Liliana, “Educación y política en contexto: veinticinco años de reformas educacionales en Argentina”, *Revista Iberoamericana de Educación*, nº 48, 2008, p. 167-185.
- ORNELAS, Carlos. *El sistema educativo mexicano. La transición de fin de siglo*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 1995.
- _____. Pronunciamento feito no Fórum Internacional de Políticas Públicas de Educação na América Latina, realizado em Brasília, entre 22 e 26 de novembro de 2010.
- ORTUÑO GURZA, María Teresa (senadora pelo PAN e presidente da Comissão de Educação do Senado). Entrevista ao autor. México, DF, em 22 de março de 2011.
- PÁGINA 12. “Cristina Kirchner: ‘La economía y la educación van tomadas de la mano’”. 8 mai 2008.
- Disponível em: <http://www.pagina12.com.ar/diario/ultimas/20-103800-2008-05-08.html> Acesso em: 19 jan. 2012.

- PAZ, Gustavo L. “La vida política”. In: FRADKIN, Raul O. & GARAVAGLIA, Juan Carlos (coord.), *Argentina, la construcción nacional, tomo 2 (1830-1880)*. Madrid: Fundación Mapfre, Taurus, 2011, p. 29-80.
- PEREIRA, Carlos. “A theory of Executive dominance of congressional politics: committee system in the Brazilian Chamber of Deputies”, *The Journal of Legislative Studies*, v. 10, nº 1, 2004, p. 9-49.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy & RENNO, Lúcio. “Under What Conditions Do Presidents Resort to Decree Power? Theory and Evidence From the Brazilian Case”, *The Journal of Politics*, v. 67, nº 1, fev. 2005, p. 1-44. Disponível em: <http://polisci.msu.edu/downloads/JOP%20Pereira%20Power%20Renno.pdf> Acesso em: maio 2013.
- _____; _____ & _____. “Presidentes, poder de agenda e as consequências imprevistas da reforma das medidas provisórias”. In: NICOLAU, Jairo & POWER, Timothy J. (orgs.), *Instituições representativas no Brasil: balanço e reforma*. Belo Horizonte: UFMG, 2007, p. 75-96.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy & RAILE, Eric D. “Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas. Explicando o Escândalo do Mensalão”. In: INÁCIO, Magna & RENNO, Lúcio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 207-234.
- PÉREZ DE ALVA BLANCO, Roberto (deputado pelo PANAL). Entrevista ao autor. México, DF, em 16 de março de 2011.
- PETERS, B. Guy. *Institutional theory in political science: the new institutionalism*. 3ª ed. New York/London: Continuum, 2012.
- PIERSON, Paul. “Big, slow-moving, and...invisible: macrosocial processes in the study of comparative politics”. In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (edit.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 177-207.
- _____. “Increasing returns, path dependence and the study of politics”. *American Political Science Review*, 94, 2000a, p. 251-267.
- _____. *Politics in time: history, institutions, and social analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- _____. “Public policies as institutions”. In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen & GALVIN, Daniel. *Rethinking political institutions. The art of the State*. New York & London: New York University Press, 2006, p. 114-131.
- PINI, Mónica. *La escuela pública que nos dejaron los noventa: discursos y prácticas*. San Martín: UNSAM EDITA de la Universidad Nacional de Gral. San Martín, 2008.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. “Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002)”, *Educação & Sociedade*, v. 23, nº 80, set. 2002, p. 108-135.
- POPPER, Karl. *A lógica da pesquisa científica*. 9ª ed. São Paulo: Cultrix, 1993.
- PORTELLA FILHO, Petrônio. “O ajustamento na América Latina: crítica ao modelo de Washington”, *Lua Nova*, nº 32, abr. de 1994, p. 101-132.
- PRZEWORSKI, Adam. “Some troubles in the study of the transition to democracy”. In: O'DONNELL, Guillermo; SCHMITTER, Philippe & WHITEHEAD, Laurence. *Transitions from authoritarian rules – comparative perspectives*. 3ª ed. Baltimore & London: The John Hopkins University Press, 1991.
- PSACHAROPOULOS, George & YING Chu Ng. *Earnings and education in Latin America: assessing priorities for schooling investments*. Washington: The World

- Bank. Technical Department Latin America and the Caribbean Region, WPS 1056, dec. 1992.
- PUIGGRÓS, Adriana. *La tremenda sugestión de pensar que nos es posible. Luchas por una democracia educativa (1995-2010)*. Buenos Aires: Galerna, 2010.
- PUTNAM, Robert. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- QUIROGA, Hugo. *La república desolada: los cambios políticos de la Argentina (2001-2009)*. Buenos Aires: Edhasa, 2010.
- RAPHAEL, Ricardo. *Los socios de Elba Esther*. México, DF: Planeta Mexicana, 2011.
- RÉMOND, René. “Uma história presente”. In: RÉMOND, René (org.). *Por uma história política*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1996.
- REPETTO, Fabián (coord.). “Transferencia educativa hacia las provincias en los años ’90: un estudio comparado”. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia, out., 2001. Disponível em: <http://faculty.udesa.edu.ar/tommasi/cedi/dts/dt57.PDF> Acesso em: abr. 2013.
- REVELES VÁZQUEZ, Francisco. *Partidos políticos en México. Apuntes teóricos*. México, DF: Gernika, 2008.
- REYES-HEROLES, Federico. “El cambiante paisaje político y social de México”. In: CRANDALL, Russell et alii (comp.), *La democracia mexicana en acción. Dinámica política y económica*. Buenos Aires: Latinoamericano, 2006, p. 51-72.
- RIBERA CARBÓ, Anna. “Campesinos y obreros en la Revolución mexicana. Entre la tradición y los afanes modernizadores”. In: MARVÁN LABORDE, Ignacio (coord.). *La Revolución mexicana, 1908-1932*. V. 4. México, DF: CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 15-65.
- RIVAS, Axel. *Gobernar la educación: estudio comparado sobre el poder y la educación en las provincias argentinas*. Buenos Aires: Granica, 2004.
- RIVAS, Axel; VERA, Alejandro & BENZEM, Pablo. *Radiografía de la educación argentina*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC/Fundación Arcor/Fundación Roberto Noble, 2010.
- RIVERA, Gabriela. “Enciclomedia, el fracaso de 25 mil mdp”, *24 Horas*, 24/04/2012. Disponível em: <http://www.24-horas.mx/arrumban-enciclomedia-coste-mas-de-25-mil-mdp/>. Acesso em: 26 mar. 2013.
- ROBLES DE LA ROSA, Leticia. “Análisis a sexenios panistas: años de tensiones con el Congreso”, *Excelsior*, 19 nov. 2012. Disponível em: <http://www.excelsior.com.mx/2012/11/19/nacional/870482> Acesso em: 18 abr. 2013.
- ROCHA, Antonio Sérgio Carvalho. “As partes e o todo: Congresso Nacional, Executivo e o problema do orçamento no Brasil”, *Perspectivas*, v. 34, dez. 2008, p. 55-78.
- RODRÍGUEZ, Pedro Gerardo. “La quimera del cambio”, *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. 36, n°s 3 e 4, 2006, p. 19-51.
- RODRÍGUES BARBA, Fabíola. “La Ley para el Fomento de la Lectura y el Libro en México: la política del precio único del libro”, *Observatoires des Amériques*, 2008. Disponível em: http://www.ieim.uqam.ca/IMG/pdf/Chro_BARBA_20_08.pdf Acesso em: 17 abr. 2013.
- ROGEL SALAZAR, Rosário. *Los laberintos de la descentralización educativa*. México, DF: Gernika; Universidad Autónoma del Estado de México, 2004.
- ROMERO, Luis Alberto. *Breve historia contemporânea de la Argentina*. 2º ed. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica de Argentina, 2001.

- ROSS, Marc Howard. "Culture in comparative political analysis". In: LICHBACH, Mark Irving & ZUCKERMAN, Alan S. *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 2009, p. 134-161.
- RUESCHEMEYER, Dietrich. "Can one or a few cases yield theoretical gains?" In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (edit.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 305-336.
- RUIZ, Guillermo & MARZOA, Karina. "La conformación de la estructura académica del sistema educativo en el marco de la organización del Estado Nacional". In: RUIZ, Guillermo (coord.). *La estructura académica argentina: análisis desde la perspectiva del derecho a la educación*. Buenos Aires: Eudeba, 2012, p. 29-51.
- SAIEGH, Sebastian M. "Avaliação das taxas de sucesso legislativo dos chefes do Executivo". In: INÁCIO, Magna & RENNO, Lucio (orgs.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 135-156.
- SALONIA, Antonio. "Antonio Salonia: "Hay pelea por los cargos, no verdadero debate", entrevista a Carmen María Ramos, para *La Nación*, 12/11/2005. Disponível em: <http://www.lanacion.com.ar/755569-antonio-salonia-hay-pelea-por-los-cargos-no-verdadero-debate>. Acesso em: 16 mar. 2013.
- SÁNCHEZ, Antulio. "Se derrumba Enciclomedia" *Etcétera*, 1/03/2007. Disponível em: <http://www.etcetera.com.mx/articulo.php?articulo=3086>. Acesso em: 26 mar. 2013.
- SÁNCHEZ Ceron M. "Influencia del Banco Mundial y la CEPAL en las tendencias educativas recientes de algunos países latinoamericanos". *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos* (México), vol. 31, nº 4, 2001, p. 55-97.
- SÁNCHEZ BERNAL, Antonio. *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. México, DF: Plaza y Valdés, 2008.
- SANCHIZ, Enric. *Da escola ao desemprego*. Rio de Janeiro: Agir, 1997.
- SANDER, Benno. "Educação, trabalho e cidadania: eixos de uma política social relevante na América Latina", *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 16, nº 2, jul.- dez. 2000, p. 137-155.
- SANGUINETTI, Horacio. *La educación argentina en un laberinto*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- SANTOS, André Marengo dos. "Sedimentação de lealdades partidárias no Brasil: tendências e descompassos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 16, nº 45, fev. 2001, p. 69-83.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Introdução a uma ciência pós-moderna*. Rio de Janeiro, Graal, 1989.
- SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte: Editora UFMG/Rio de Janeiro, IUPERJ, 2003.
- SANTOS, Maria Helena de Castro; MACHADO, Érica Máximo & ROCHA, Paulo Eduardo N. de Moura "O Jogo Orçamentário da União: Relações Executivo-Legislativo na Terra do Pork-Barrel". In: DINIZ, E & AZEVEDO S. (orgs.), *Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Editora da UnB/ENAP, 1997, p. 83-124.
- SARMIENTO, Domingos Faustino. *De la educación popular*. Imprenta de Julio Belin i Compañía, 1849. Disponível em: <http://www.proyectosarmiento.com.ar/trabajos.pdf/educpopular.pdf> Acesso em: dez. 2012.
- SAVIANI, Dermeval. *Da nova LDB ao FUNDEB: por uma outra política educacional*.

- 2ª ed. Campinas: Autores Associados, 2008.
- _____. *História das ideias pedagógicas no Brasil*. 3ª ed. Campinas: Autores Associados, 2010.
- SCHIEFELBEIN, E; BRASLAVSKY, C; GATTI, B. & FARRÉS, P. “Las características de la profesión maestro y la calidad de la educación en América Latina”. *Proyecto principal de educación en América Latina y Caribe – Boletín 34*. Santiago: UNESCO/OREALC, 1994, p. 3-18.
- SCHWARTZMAN, Simon. *Bases do autoritarismo brasileiro*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1982.
- SCHWARTZMAN, Simon & COX, Cristián (edit.). *Políticas educacionais e coesão social. Uma agenda latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009a
- _____. & _____. “Coesão social e políticas educacionais”. In: SCHWARTZMAN, Simon & COX, Cristián (edit.). *Políticas educacionais e coesão social. Uma agenda latino-americana*. Rio de Janeiro: Elsevier; São Paulo: iFHC, 2009b, p.1-21.
- SEP – SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA (México). *Sistema Nacional de Información Estadística Educativa*. S.d. Disponible em: http://www.sniesep.gob.mx/estadisticas_educativas.html Acesso em: jan. 2013.
- SHARMA, Amarendra & Cárdenas, Oscar J. “Education spending and fiscal reform in Mexico”, *Journal of International and Global Economics Studies*, v 1, nº 2, dec. 2008, p. 112-127.
- SHEINGATE, Adam, “Rethinking rules. Creativity and constraint in the U.S. House of Representatives”. In: MAHONEY, James & THELEN, Kathleen (edit.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p.168-203.
- SHEPSLE, Kenneth A. & WEINGAST, Barry R. “Positive theories of congressional institutions”, *Legislative Studies Quarterly*, v. 19, nº 2, may 1994, p. 145-179.
- SHUGART, Matthew S. e CAREY, John M. *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- SHUMWAY, Nicolas. *A invenção da Argentina: história de uma ideia*. São Paulo: Universidade de São Paulo; Brasília: UnB, 2008.
- SILVA, Ciro Perez & BALLINAS, Victor. “Condenan legisladores el ‘aval pasivo’ al acuerdo entre Vamos México y SNTE”, *La Jornada*, 4/02/2003. Disponible em: <http://www.jornada.unam.mx/2003/02/04/005n1pol.php?origen=index.html> Acesso em: 20 mar. 2013.
- SINGER S., Martha. “Representación política y movimiento indígena. Una aproximación”. In: BÉJAR ALGAZI, Luisa & WALDMAN, Gilda (coord.). *La representación parlamentaria en México*. México, DF: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/Gernika, 2004, p. 215-247.
- SILVA CASTAÑEDA. “El proyecto económico de la Revolución mexicana”: tierra, trabajo y dinero”. In: MARVÁN LABORDE, Ignacio (coord.). *La Revolución mexicana, 1908-1932*. V. 4. México, DF: CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, p. 66-101.
- SILVA, Maria Abádia da. *Intervenção e consentimento: a política educacional do Banco Mundial*. Campinas: Autores Associados; São Paulo, FAPESP, 2002.
- SIRVENT, Carlos. “Sistema político débil y Legislativo fuerte”. In: BÉJAR ALGAZI, Luisa & WALDMAN, Gilda (coord.). *La representación parlamentaria en*

- México. México, DF: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/Gernika, 2004, p. 15-30.
- SKOCPOL, Theda. *States and Social revolutions: a comparative analysis of France, Russia, and China*. Cambridge: Cambridge University Press, 1979.
- SOARES, Laura Tavares Ribeiro. *Ajuste neoliberal e desajuste social na América Latina*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- SOLANA, Fernando; CARDIEL REYES, Raúl & BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl (coord.). *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. 2ª ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001.
- SOLÓRZANO, Carmen. "Representación y reforma fiscal". In: BÉJAR ALGAZI, Luisa & WALDMAN, Gilda (coord.). *La representación parlamentaria en México*. México, DF: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM/Gernika, 2004, p. 139-158.
- SORJ, Bernardo & MARTUCCELLI. *O desafio latino-americano. Coesão social e democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.
- SOTELO INCLÁN, Jesús. "La educación socialista". In: SOLANA, Fernando; CARDIEL REYES, Raúl & BOLAÑOS MARTÍNEZ, Raúl (coord.). *Historia de la educación pública en México (1876-1976)*. 2ª ed. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 234-326.
- SOUZA, Paulo Renato. *A revolução gerenciada: educação no Brasil, 1995-2002*. São Paulo, Prentice Hall, 2005.
- STEIN, Ernesto et alii (coord.). *A política das políticas públicas: progresso econômico e social na América Latina. Relatório 2006*. Cambridge, MA: Harvard University/ David Rockefeller Center for Latin American Studies/ Banco Interamericano de Desenvolvimento; Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.
- STEIN, Stanley J. & STEIN, Barbara H. *A herança colonial da América Latina: ensaios de dependência econômica*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- TATTO, Maria Teresa. "Education reform and state power in México: the paradoxes of decentralization". *Comparative Education Review*, v. 43, nº 3, aug., 1999, p. 251-282.
- TEIXEIRA, Anísio. *Educação não é privilégio*. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1977, 4ª edição.
- TEODOROVIC, Jelena. "Why education policies fail: multiple streams model of policymaking". *Institute of Educational Research* (Sérvia), ano 40, nº 1, jun. 2008, p. 22-36. Disponível em: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0579-6431/2008/0579-64310801022T.pdf>. Acesso em: mai.e out. 2013.
- THELEN, Kathlen. "How institutions evolve: insights from comparative historical analysis" In: MAHONEY, James & RUESCHEMEYER, Dietrich (edit.) *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, p. 208-240.
- _____. "Historical institutionalism in comparative perspective". *Annual Review of Political Science*, 1999 (2), p. 369-404.
- _____. "Institutions and social change. The evolution of vocational training in Germany". In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen & GALVIN, Daniel. *Rethinking political institutions. The art of the State*. New York & London: New York University Press, 2006, p. 135-170.
- THELEN, Kathlen & STEINMO, Sven. "Historical institutionalism in comparative politics". In: THELEN, Kathlen; STEINMO, Sven & LONGSTRETH, Frank

- (edit.). *Structuring politics. Historical Institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992, p. 1-32.
- TILLY, Charles. *Big structures, large processes, huge comparisons*. New York: Russell Sage Foundation, 1984.
- _____. “O acesso desigual ao conhecimento científico”. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 18, nº 2, nov. 2006, p. 47-63.
- TIRAMONTI, Guillermina. “La educación argentina en el contexto de las transformaciones de los años 90”, *Pro-Posições*, v. 16, nº 3, set.-dez., 2005, p. 53-74.
- TOURAINÉ, Alain. *Crítica da modernidade*. Lisboa: Piaget, 1994.
- TUIRÁN, Rodolfo & MUÑOZ, Christian. “La política de educación superior: trayectoria reciente y escenarios futuros” In: ARNAULT, Alberto & GIORGULI, Silvia (coord.). *Los grandes problemas de México*, v. 7 (*Educación*). México, DF: El Colegio de México, 2010, p. 359-390.
- UNESCO – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A EDUCAÇÃO, A CIÊNCIA E A CULTURA. *Statistical Yearbook 1999*. Paris: UNESCO/Lanham, MD, 1999.
- VALDÉS UGALDE, Francisco. *La regla ausente. Democracia y conflicto constitucional en México*. México, DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales/Universidad Nacional Autónoma de México; Barcelona: Gedisa, 2010.
- VALLEJO, Agustín & SPINETTA, Robertino. “Limitando la excepción: el rol del Congreso durante la segunda presidencia menemista (1995-1999). In: LEIRAS, Santiago (compil.), *Democracia y estado de excepción. Argentina, 1983-2008*. Buenos Aires: Promoreo Libros, 2012, p. 153-180.
- VARELA PETITO, Gonzalo. *Después de 68. Respuestas de la política educativa a la crisis universitaria*. México, DF: Miguel Angel Porrúa, 1996.
- VAZQUEZ, Daniel Arias. “Desigualdades interestaduais no financiamento da educação: o caso do FUNDEF”. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta & MARQUES, Eduardo (orgs.), *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2007, p. 245-274.
- VELASCO, José Luis. “Pluralismo político, desequilibrios sociales e indecisión legislativa: el fracaso de la reforma fiscal en el gobierno de Vicente Fox”. In: CASTAÑOS, Fernando; LABASTIDA MARTÍN DEL CAMPO, Julio & LÓPEZ LEYVA (coord.), *El estado actual de la democracia en México: retos, avances y retrocesos*. México, DF: UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 2007, p. 85-113.
- VILAS, Carlos. “¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado”. In: FORNICITA, Karina *et alii* *Estado y política en la Argentina actual*. Buenos Aires: Prometeo Libros/Universidad Nacional General Sarmiento, 2005, p. 21-65.
- VILLAMIL, Jenaro. “El laicismo y las batallas perdidas de Fox y Abascal en 2006”. In: BERTUSSI, Guadalupe Teresinha (coord.). *Anuario educativo mexicano: visión retrospectiva*. México, DF: Cámara de Diputados; Universidad Pedagógica Nacional; Miguel Angel Porrúa, 2009, p. 221-234.
- VILLARREAL, Héctor. *La asignación de recursos públicos a la educación. Problemática y perspectivas*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- WARD, Peter M. & RODRÍGUEZ, Victoria. “New federalism, intra-governmental relations and co-governance in México”, *Journal of Latin American Studies*, nº 31, 1999, p. 673-710.

- WEIR, Margaret. "When does politics create policy? The organizational politics of change". In: SHAPIRO, Ian; SKOWRONEK, Stephen & GALVIN, Daniel. *Rethinking political institutions. The art of the State*. New York & London: New York University Press, 2006, p. 171-186.
- WILDAVSKY, Aaron. "Choosing preferences by constructing institutions: a cultural theory of preference formation". *American Political Science Review*, v. 81, n° 3, march 1987. p. 3-21.
- WOLFF, Laurence; SCHIEFELBEIN, Ernesto & VALENZUELA, Jorge. *Mejoramiento da calidad de la educación primaria en America Latina y el Caribe: hacia el siglo XXI*. Departamento Técnico: América Latina y el caribe (Banco Mundial).. Informe n° 28, maio 1993.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina. "El federalismo mexicano, 1823-1847". In: CARMAGNANI, Marcello (coord.). *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*. México, DF: El Colegio de México; Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 15-50.
- _____. "Renovación y crisis". In: TANCK DE ESTRADA, Dorothy (coord.), *História mínima de la educación en México*. México, DF: El Colégio de México, Seminario de la Educación en México, 2010, p 217-243.
- ZORAIDA VÁZQUEZ, Josefina & MEYER, Lorenzo. *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico, 1776-2000*. México, DF: Fondo de Cultura Económica, 2001.